

# RÉFORME AGRAIRE EN ROUMANIE

et les Optants hongrois de Transylvanie  
devant la Société des Nations

ÉTUDES RÉDIGÉES PAR MM.

## ALEJANDRO ÁLVAREZ

Correspondant de l'Institut de France  
Vice-Président de l'Institut de Droit International

## JEAN APPLETON

Professeur à l'Université de Lyon  
Président de l'Association des Avocats de France

## ÉTIENNE BARTIN

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

## JULES BASDEVANT

Professeur de Droit des Gens  
à la Faculté de Droit de Paris

## H. BERTHÉLEMY

Membre de l'Institut de France  
Doyen de la Faculté de Droit de Paris

## J. L. BRIERLY

Chichele Professor of International Law  
and Fellow of All Souls College, Oxford

## RENÉ CASSIN

Professeur à la Faculté de Lille  
Expert de la Délégation Française à la S. d. N.

## JULES DIENA

Vice-Président de l'Institut de Droit International  
Professeur à la Faculté de Pavie

## LÉON DUGUIT

Doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux

## A. PEARCE HIGGINS, C.B.E., K.C., LL.D.

Whewell Professor of International Law in the  
University of Cambridge; Membre de l'Institut  
de Droit International

## ÉDOUARD HIS

Professeur à la Faculté de Droit de Zürich

## GASTON JÈZE

Professeur à la Faculté de Droit de Paris  
Directeur de la *Revue du Droit Politique*  
et de la *Science Politique*

## LOUIS LE FUR

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

## J. LIMBURG

Ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats  
de La Haye, Membre de la Délégation  
des Pays-Bas auprès de la Société des Nations

## CHARLES LYON-CAEN

Membre de l'Institut  
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris

## J. E. G. DE MONTMORENCY

M. A., LLh. (Cantab)  
Barrister at Law, Quain Professor  
of Comparative Law in the University of London

## PAUL PIC

Professeur à la Faculté de Droit de Lyon

## MAURICE PICARD

Professeur agrégé à la Faculté de Droit de Paris

## NICOLAS POLITIS

Vice-Président du Curatorium  
de l'Académie de Droit International de La Haye  
Membre de l'Institut de Droit International  
et de la Cour permanente d'arbitrage

## ANDRÉ-PRUDHOMME

Professeur agrégé des Facultés de Droit  
Directeur du *Journal du Droit International*

## ROBERT REDSLOB

Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg

## BARON ALBÉRIC ROLIN

Président d'hon. de l'Institut de Droit International  
Professeur émérite à l'Université de Gand

## WALTHER SCHUCKING

Professeur à l'Université de Berlin  
Membre de la Cour d'arbitrage de La Haye

## MARCEL SIBERT

Professeur à la Faculté de Droit de Lille  
Directeur de la *Revue Générale de Droit*  
*International Public*

## ANTOINE SOTTILE

Membre du Conseil de l'Institut de Droit  
International de Rome, Directeur de la *Revue de*  
*Droit International, de Genève*

## KARL STRUPP

Professeur à la Faculté de Droit de Francfort a/M  
Membre de l'Institut de Droit International

## DONNEDIEU DE VABRES

Professeur à la Faculté de Droit de Paris

## CHARLES DE VISSCHER

Professeur à l'Université de Gand  
Secrétaire Général  
de l'Institut de Droit International  
Membre de la Cour Permanente d'Arbitrage

## ALBERT WAHL

Professeur à la Faculté de Droit de Paris,  
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Lille

BCU Cluj-Napoca

1927



BIBC201201139



*Cet ouvrage comprend, soit des articles publiés par de savants auteurs dans différentes revues politiques ou juridiques mondiales, soit des études inédites.*

*La haute autorité de leurs auteurs constitue la plus sérieuse garantie de leur impartialité.*

*De la lecture de ces importants travaux, plusieurs idées se dégagent d'une manière claire, précise, irréfutable, à savoir :*

*1° Que, dans l'affaire dite des « Optants Hongrois », le Tribunal Arbitral Mixte roumano-hongrois, par son arrêt du 10 janvier 1927, rendu à la majorité de deux voix contre une, a commis un excès de pouvoir, en se déclarant compétent pour une matière qui ne rentre manifestement pas dans sa compétence ;*

*2° Que, ni le droit international commun, ni les traités de paix, ne font aucunement obstacle à la grande réforme agraire réalisée en Roumanie ;*

*3° Que l'affaire dite des « Optants Hongrois », quoique offrant un certain aspect juridique, a un caractère politique indéniable, au premier chef ;*

*4° Que le Conseil de la S. D. N., saisi par la Roumanie en vertu de l'art. 11 du Pacte et par la Hongrie en vertu de l'art. 239 du Traité de Trianon, a non seulement le droit, mais le devoir même, de ne pas donner un remplaçant à l'arbitre roumain dans le T. A. M. roumano-hongrois qui — pour employer l'expression unanime de ces savants jurisconsultes — a commis une « usurpation de pouvoir » ;*

*5° Que l'attitude prise par le Conseil de la S. D. N. dans cette affaire à la session de septembre 1927, est conforme aux principes du droit et, tout particulièrement, aux textes et à l'esprit du Pacte de la S. D. N. ;*

*6° Que le Conseil se trouve actuellement devant une affaire complètement instruite et qu'il n'y a pas lieu à demander l'avis d'aucune autre institution internationale.*

Novembre 1927





# PREMIÈRE PARTIE

---

DOCUMENTS

et

ÉTUDES SUR LE RÔLE ET LES POUVOIRS

DU CONSEIL DE LA S. D. N.

402

Novembre 1927

THE UNITED STATES OF AMERICA

—

DEPARTMENT OF JUSTICE

PROSECUTION OF THE  
CRIME OF

## **Jugement du Tribunal arbitral roumano-hongrois dans une affaire-type d'optant hongrois**

---

Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, régulièrement composé de MM. de Cedercrantz, président, Székács et Antoniadé, arbitres, assisté de M. Zarb, secrétaire, séant au complet à Paris, 57, rue de Varenne et délibérant à huis-clos;

Vu la requête, déposée le 29 décembre 1923, par M. André Bartha, demeurant à Budapest (Hongrie), 35 Erzsébet-Köruth (8°), requête tendant à ce qu'il plaise au Tribunal :

1° Dire et déclarer que les mesures restrictives du droit de propriété appliquées à l'immeuble de la partie demanderesse par l'Etat roumain sont contraires aux stipulations de l'article 250 du Traité de Trianon;

2° Condamner l'Etat roumain à restituer à la partie demanderesse son immeuble libre de toutes charges et tel qu'il se trouvait avant l'exécution des mesures dont s'agit; rétablir en outre la situation antérieure dudit immeuble dans les livres fonciers;

3° Condamner l'Etat roumain à payer à la partie requérante une indemnité représentant l'intégralité des dommages subis par suite des détériorations apportées audit immeuble, par la privation de jouissance, ainsi que le remboursement de tous les frais et débours encourus en conséquence de l'application des mesures dont la partie requérante se plaint;

4° Subsidiairement condamner l'Etat roumain à payer à la partie demanderesse la valeur de remplacement de tout ou partie de l'immeuble dont s'agit ainsi que de tout ou partie de ses accessoires au cas où serait établie l'impossibilité pour le dit Etat de les restituer;

5° Calculer le montant des indemnités sus-visées *ex æquo et bono*;

6° Condamner la partie défenderesse en tous frais et dépens;

7° Inviter l'Etat roumain à surseoir à l'exécution de toutes mesures restrictives du droit de propriété et pouvant affecter l'immeuble dont s'agit;

Vu la demande exceptionnelle, enregistrée le 16 juin 1925, par laquelle le défendeur conclut à l'incompétence du Tribunal;

Vu la réponse sur la demande exceptionnelle, entrée le 26 septembre 1925;

Vu la réplique, déposée le 4 janvier 1926;

Vu la duplique, entrée le 15 avril 1926;

Vu la note rectificative de l'Etat roumain, entrée le 27 novembre 1926;

Vu les pièces du dossier;

Vu le procès-verbal des audiences, tenues à Paris les 15, 16, 17, 20, 21, 22 et 23 décembre 1926;

Où aux dites audiences Maître Millerand, avocat à la Cour d'appel de Paris, M. le Professeur Politis et Maître Rosenthal, avocat du barreau de Bucarest pour l'Etat roumain;

Où MM. les Professeurs Gidel et Brunet, avocats à la Cour d'appel de Paris, pour la partie demanderesse;

Où MM. Popesco-Pion et Gajzágó, respectivement agents généraux des Gouvernements roumain et hongrois;

Attendu que dans sa demande exceptionnelle, le défendeur fait valoir que les mesures dont se plaint la partie requérante ont été prises en vertu de la loi agraire en Transylvanie et constituent des mesures d'expropriation par voie de réforme agraire qui s'appliquent à tous les propriétaires terriens, sans égard à leur qualité de nationaux ou d'étrangers; que, de plus, une indemnité d'expropriation est versée à tous les expropriés; qu'il ne s'agit donc pas, en l'espèce, de mesures de saisie ou de liquidation au sens de l'art. 250 du Traité de Trianon et que, par conséquent, elles n'entrent pas dans la compétence du Tribunal;

Que le défendeur a commencé par faire valoir encore que pour qu'une demande basée sur l'art. 250 puisse être introduite devant le Tribunal, il faut que la mesure dont on se plaint soit prise entre le 3 novembre 1918 et la mise en vigueur du Traité, c'est-à-dire le 26 juillet 1921;

Que ce moyen, développé par le défendeur dans la procédure écrite, a été abandonné au cours des débats oraux; qu'il y a lieu d'en prendre acte;

Attendu qu'il échet tout d'abord de relever qu'en insérant l'art. 250 dans le Traité de Trianon, les puissances alliées et associées ont voulu mettre les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, entièrement à l'abri de toutes les mesures mentionnées aux articles 232 et à l'annexe de la Section IV, ainsi qu'à l'art. 250 lui-même, et placer ces biens, droits et intérêts sous l'empire du droit international commun;

Que cela résulte clairement des travaux préparatoires relatifs aux articles 267 du Traité de Saint-Germain et 250 du Traité de Trianon, aussi bien que du texte même de ce dernier article;

Que c'est donc des principes du droit international commun que le Tribunal doit s'inspirer toutes les fois qu'il est appelé à statuer sur une réclamation en vertu de l'art. 250;

Attendu qu'aux termes de l'art. 250 seront soumises au Tribunal arbitral mixte les réclamations introduites par des ressortissants hongrois, optants ou non optants, au sujet de biens, droits et intérêts situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, dès que ces biens, droits et intérêts ont été assujettis à des mesures mentionnées au dit article;

Que c'est précisément sur ce dernier point que portent, en l'espèce, les contestations de la défense, le défendeur soutenant, ainsi qu'il vient d'être exposé, qu'il ne s'agit pas de mesures de saisie ou de liquidation au sens de l'art. 250;

Que ce qui importe pour arriver à une juste appréciation de la question de la compétence du Tribunal, c'est donc de constater si les mesures dont on se plaint en l'espèce, présentent ou non les traits caractéristiques de l'une ou de l'autre des mesures qui, aux termes de l'art. 250, peuvent donner lieu à des réclamations susceptibles d'être soumises au Tribunal arbitral mixte; que si le Tribunal trouve que tel est le cas, il possède déjà des éléments suffisants pour établir sa compétence, mais ce n'est qu'en examinant le fond de la réclamation qu'il sera à même de constater si réellement les circonstances de la cause sont de nature à donner lieu à l'application de l'art. 250;

Que le fait avancé par le défendeur que ces mesures auraient été prises en exécution de la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, Banat, Crishana et Maramures, n'intéresse pas la question de compétence; que c'est seulement au cas où le Tribunal retiendrait sa compétence que le défendeur pourra, en présentant sa défense au fond, faire valoir utilement ses moyens tirés de la législation sur la réforme agraire, ainsi que tout autre moyen quant au fond dont il voudra se prévaloir pour établir que l'art. 250 ne doit pas jouer en l'espèce;

Attendu, quant aux mesures dont le demandeur se plaint, que ses allégations à ce propos n'ont pas été contestées par la partie adverse; qu'il est donc acquis au procès que le demandeur était propriétaire d'un immeuble rural sis à Szilágysomlyó, comitat de Szilágy, ayant une étendue totale d'environ 2 1/4 jugars cadastraux; que cet immeuble fut tout d'abord soumis à une administration forcée, puis frappé d'une saisie formelle et enfin enlevé en sa totalité au requérant en vertu de la loi agraire; qu'à sa

place l'Etat roumain fut inscrit comme propriétaire dans les livres fonciers; qu'une indemnité minime fut promise, mais non encore payée;

Attendu que pour apprécier la portée de cette mesure il n'est pas nécessaire de s'arrêter à examiner si l'indemnité promise au demandeur est ou non à considérer comme une indemnité adéquate, ce qui, du reste, est essentiellement une question de fond;

Qu'en effet, les autres faits invoqués par le demandeur suffisent pour constater qu'il s'agit en l'espèce d'une mesure qui affecte la propriété d'un bien ex-ennemi en l'enlevant dans sa totalité au propriétaire et sans son consentement; que cette mesure constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun et qu'elle a tout le caractère d'une liquidation au sens de l'art. 250 et rentre, de par sa nature même, parmi les mesures visées par le dit article;

Attendu que le défendeur soutient que la mesure que l'art. 250 vise sous le nom de « liquidation » est une mesure de guerre prise dans un but de guerre dont le trait le plus caractéristique est qu'elle frappe des bien ex-ennemis « comme tels » et que les expropriations auxquelles la réforme agraire donne lieu ne constituent pas, de par leur nature même, des liquidations puisqu'elles ne sont à aucun titre des mesures différentielles et en tout cas ne sont pas des mesures prises dans un but de guerre; qu'elles ne sont dès lors nullement incompatibles avec l'art. 250;

Attendu qu'il ressort clairement des termes des articles 232 et 250 ainsi que du § 3 de l'annexe de la Section IV que la liquidation au sens de l'art. 250 peut être soit une liquidation de guerre, soit une liquidation d'après guerre, que le sens de l'une et de l'autre de ces liquidations est le même et que c'est seulement par le but qu'elles diffèrent; que dans l'un et l'autre cas il s'agit de soumettre les biens, droits ou intérêts ex-ennemis à un traitement qui constitue une dérogation aux règles généralement appliquées quant au traitement des étrangers et au principe du respect des droits acquis;

Que la question de savoir si les expropriations dont s'agit en l'espèce sont ou non des mesures différentielles intéresse essentiellement le fond de l'affaire et que, partant, il n'y a pas lieu de l'examiner présentement;

Attendu que, dans ces conditions, il n'est pas douteux que le Tribunal est compétent pour connaître des réclamations du chef de cette mesure introduites par un ressortissant hongrois; qu'il est réservé à l'examen du fond d'établir si, en appliquant cette mesure, le défendeur avait ou non un titre de nature à l'autoriser à déroger au droit international commun;

Attendu que lors des débats oraux le défendeur a invoqué un moyen nouveau, en soutenant que la compatibilité des expropriations avec le Traité de Trianon aurait été reconnue par les représentants du Gouvernement hongrois au cours de certains entretiens qui eurent lieu à Bruxelles le 27 mai 1923 entre les représentants des deux Gouvernements, ainsi que par le Conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 5 juillet 1923;

Attendu qu'il résulte des textes officiels, publiés dans le journal de la Société des Nations, que, par requête du 15 mars 1923, le Gouvernement hongrois, en invoquant l'alinéa 2 de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations, a attiré l'attention du Conseil de la dite Société sur l'expropriation à laquelle procédait le Gouvernement roumain sur les biens immobiliers de propriétaires ayant opté pour la nationalité hongroise, à la suite du transfert de territoires de la Hongrie au royaume de Roumanie, et qu'il a formulé certaines demandes à ce propos, qu'après que le Conseil s'est occupé de la question dans ses séances des 20 et 23 avril 1923, elle a fait l'objet de négociations à Bruxelles entre les représentants des deux Gouvernements au mois de mai suivant, et que dans sa séance du 5 juillet 1923, le Conseil, après avoir examiné le rapport de son rapporteur concernant les entretiens de Bruxelles, ainsi que les documents y annexés, parmi lesquels se trouvait un compte rendu de ces entretiens, a approuvé le rapport et pris acte des diverses déclarations contenues dans le compte rendu;

Attendu que la thèse du défendeur se base sur le passage suivant du dit compte rendu : « Sur la question de l'incompatibilité entre la loi roumaine et les dispositions du Traité relatives aux droits des optants hongrois, il est admis, et les représentants hongrois ne le contestent pas, que le Traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire »;

Attendu que le dit compte rendu, qui relate les conversations qui eurent lieu à Bruxelles entre les représentants des deux Gouvernements, indique partout d'une façon précise par qui les déclarations y contenues furent faites, soit en reproduisant textuellement ces déclarations soit en en rendant seulement le sens; que le passage invoqué par le défendeur ne contient aucune indication à ce propos, et que rien que pour ce motif il est tout au moins douteux qu'il s'agisse réellement d'une déclaration formelle de la part des représentants hongrois; qu'en tout cas le compte rendu constate un peu plus loin, qu'en examinant la question de l'indemnité, « le délégué hongrois estime que l'on ne saurait prendre en considération un paiement en or dit dif-

fé. En matière d'expropriation seule le paiement au comptant se justifie », ce qui permet de supposer que dans aucun cas les délégués hongrois n'ont voulu entendre par le mot « expropriation », figurant au passage précité, un enlèvement des biens des optants hongrois sans indemnité adéquate; qu'il résulte de ce qui précède que la constatation de la compatibilité des expropriations avec le Traité présuppose dès lors nécessairement au point de vue des représentants hongrois la réalisation de toutes les règles ordinaires de l'expropriation, dont le paiement immédiat d'une indemnité adéquate; que ces considérations enlèvent toute portée à cette partie de l'argumentation du défendeur;

Attendu, du reste, — en admettant par hypothèse qu'il s'agit d'une véritable reconnaissance — qu'il y a lieu de rappeler que ce fait s'est passé au cours des négociations entre les représentants des deux Gouvernements dans le but d'arriver à une entente concernant la matière faisant l'objet de la requête du 15 mars 1923, qu'à cet effet la conversation a roulé sur cinq points différents dont l'ensemble constituait l'objet même du différend entre les deux Gouvernements et que c'est au premier de ces points que le passage précité se réfère; que si une déclaration conciliante a été faite au début des négociations par les représentants hongrois elle ne saurait nécessairement être interprétée que comme l'expression d'une volonté désireuse d'arriver à une entente ou bien comme une concession faite dans l'espoir d'en obtenir de la partie adverse sur d'autres points pour arriver, finalement, par des concessions mutuelles, à une entente sur tous les cinq points et ainsi sur toute la matière en litige; qu'en tout cas une concession faite dans ces conditions ne saurait être opposable à celui qui l'a faite que dans le cas où elle rentrerait comme partie intégrante dans une entente intervenue postérieurement et portant sur toute la matière en litige, ce qui n'est pas arrivé; qu'en effet le compte-rendu constate quant au point n° 3. (« fixation et nature de l'indemnisation ») qu'après une conversation approfondie et des déclarations de part et d'autre, « les deux représentants estimèrent ne pas devoir prolonger la discussion sur la question du prix de rachat, aucun rapprochement entre leurs thèses respectives ne paraissant possible »; que si à Bruxelles ont été tombé d'accord sur d'autres points litigieux — question dont le Tribunal n'a aucune raison de s'occuper — dans tous les cas, il est acquis au procès qu'au moins sur un point d'une importance capitale le compte-rendu a dû enregistrer qu'il y avait un désaccord absolu entre les représentants; qu'il n'est pas admissible en droit de détacher, ainsi que le fait le défendeur, du texte du compte-rendu une déclaration isolée et, sans tenir compte des circonstances dans lesquelles elle



a été donnée; l'invoquer comme une reconnaissance officielle de la part du Gouvernement hongrois de nature à lier tous les ressortissants hongrois et à leur faire perdre, par conséquent, le droit que l'art. 250 leur garantit d'une façon absolue, et qui leur permet de soumettre à ce Tribunal toute réclamation en vertu de cet article; que dans ces conditions, même s'il s'agissait réellement d'une reconnaissance faite par les représentants du Gouvernement hongrois, il y a lieu de constater qu'elle n'a aucune valeur pour la solution du présent litige;

Attendu que le défendeur expose encore que le demandeur s'est volontairement présenté devant les instances roumaines sans exciper de l'art. 250, qu'il a présenté ses moyens de défense quant au fond et ainsi reconnu que les mesures aujourd'hui incriminées constituent des actes d'expropriation, qu'ayant alors reconnu devant les instances roumaines que les lois agraires constituent une expropriation, le demandeur ne peut prétendre aujourd'hui devant un tribunal international que les mêmes lois constituent des liquidations au sens de l'art. 250;

Attendu que le défendeur ne saurait invoquer aucun principe de droit à l'appui de ces allégations lesquelles, en effet, sont contraires à la thèse universellement reconnue, à savoir qu'en matière de juridiction internationale rien ne s'oppose à ce que le particulier intéressé commence par épuiser les moyens de recours offerts par la loi nationale avant de s'adresser aux juridictions internationales; que le fait que devant les tribunaux roumains il n'a invoqué que la loi interne ne saurait le priver du droit de se prévaloir devant ce Tribunal-ci des dispositions d'un traité international;

Attendu que, ainsi qu'il est déjà constaté, la question de l'indemnité est essentiellement une question du fond, partant le Tribunal n'est pas disposé à prendre en considération, dans l'état actuel de l'affaire, les observations présentées par le défendeur à ce propos;

Attendu que c'est à tort que le défendeur invoque à l'appui de sa thèse une lettre du 13 août 1923, adressée au président de la délégation tchéco-slovaque, en alléguant qu'elle émanait de la Conférence de la paix; que cette lettre est, en réalité, signée par le président de la Commission des nouveaux états et de protection des minorités et n'a rien à voir avec les travaux préparatoires concernant le Traité de Trianon, mais vise uniquement la rédaction des quelques articles du traité sur la protection des minorités, et n'a aucune force probante en l'espèce;

Par ces motifs,

1° Se déclare compétent;

2° Enjoint au défendeur de déposer sa réponse au fond dans un délai de deux mois à partir de la date de la notification du présent jugement;

3° Réserve les dépens.

Paris, le 10 janvier 1927.

*Signé* : CEDERCRANTZ.

Au nom de l'arbitre roumain :

*Signé* : CEDERCRANTZ.

*Signé* : SZÉKACS.

**Opinion dissidente de l'arbitre roumain**  
**dans les affaires agraires déduites devant le T. A. M.**  
**roumano-hongrois sur l'exception d'incompétence**

---

L'arbitre roumain, soussigné, diffère de l'opinion de la majorité du Tribunal sur la compétence de ce dernier dans l'affaire faisant l'objet du dossier n° 141, question sur laquelle, par déférence pour la justice internationale, le Gouvernement Roumain a donné des explications, tout en déclarant qu'il ne posera pas de conclusions sur le fond et qu'il se réserve toute liberté d'action quant à l'avenir (voir entre autres le plaidoyer de M<sup>e</sup> Millerand).

Sous réserve de ce qui précède, l'arbitre roumain soussigné expose ce qui suit :

Attendu que par la requête introductive d'instance le requérant demande au Tribunal de dire et déclarer que la mesure d'expropriation à laquelle a été soumise sa propriété immobilière sise en Transylvanie en vertu de la loi agraire roumaine, est contraire aux stipulations de l'art. 250 du Traité de Trianon ; de condamner l'Etat Roumain à lui restituer ses biens libres de toutes charges et à lui payer tous les dommages encourus du fait de l'expropriation ; subsidiairement, au cas où serait établie l'impossibilité d'une restitution en nature, de lui payer une indemnité complète, dont le montant sera établi *ex aequo et bono*, avec frais et dépens ;

Attendu qu'avant toute réponse sur le fond, le Gouvernement Roumain a introduit une demande exceptionnelle tendant à ce que le Tribunal se déclare incompétent, la mesure ayant frappé les biens du requérant n'entrant pas dans le cadre de l'art. 250, le seul qui détermine la compétence du Tribunal en l'espèce, cette mesure étant une mesure d'expropriation pour utilité nationale par voie de réforme agraire qui ne saurait être assimilée à une mesure de saisie ou de liquidation dans le sens de cet article ;

Attendu que la règle de compétence du Tribunal ayant été inscrite dans l'art. 250 dans les termes suivants : « Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en

vertu du présent article, seront soumises au T. A. M. prévu à l'art. 239 », toute le débat se réduit à savoir si la mesure dont se plaint le requérant est une mesure *de saisie ou liquidation* dans le sens de cet article ;

Attendu qu'avant d'aborder cet examen il importe de marquer que les T. A. M. toutes les fois qu'il s'est agi de juger de leur propre compétence ont fait montre de la plus grande prudence, et, juridictions internationales exceptionnelles à compétence limitée, se sont toujours refusés aux interprétations extensives afin de ne pas distraire les défendeurs à leurs juges naturels ;

Attendu que cette attitude prudente est d'autant plus indiquée lorsqu'il s'agit, comme dans l'espèce, d'une compétence exceptionnelles à plusieurs titres, d'abord à raison de la nature exceptionnelle de ce Tribunal, ensuite à raison du contenu exceptionnel de l'art. 250 qui déroge à la règle générale des Traités en matière de saisie et liquidation des biens ex-ennemis en faveur d'un seul pays ex-ennemi et contre une seule catégorie de pays alliés : les Etats successeurs ; en dernier lieu à raison de la qualité du défendeur qui est un Etat souverain qui ne saurait être traduit devant une instance exceptionnelle, tant haute soit-elle, sans qu'il s'y soit engagé formellement, et pour des actes faits dans le libre exercice de sa souveraineté ;

Attendu que l'art. 250 contenant une dérogation à un principe antérieurement inscrit dans le même Traité (et commun à tous les Traités qui ont mis fin à la grande guerre) et stipulant que « nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions », pour saisir le sens et la portée de cette défense il faut se rapporter à ce qui est permis en vertu de la règle générale à laquelle la nouvelle disposition déroge ;

Attendu que la dérogation contenue dans l'art. 250 en faveur des ressortissants hongrois se rapporte à la disposition de l'art. 232, al. b. qui accordait aux Puissances alliées et associées le droit de retenir et liquider tous les biens, droits et intérêts appartenant aux ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux et se trouvant sur les territoires de ces Puissances, dans leurs colonies, etc. ;

Attendu que ce qui est permis par cette disposition qui — il faut le reconnaître — constitue une importante dérogation au droit international commun et un privilège au profit des Etats alliés et associés qui a été qualifié d'exorbitant, a le caractère d'une me-

sure exceptionnelle dont il faut définir la nature et le but tels qu'ils ressortent du texte et de l'esprit du Traité ;

Attendu que le droit de *retenir et liquider* accordé aux Puissances alliées a un but strictement défini et réglementé quant à ses effets par diverses dispositions contenues notamment dans la Section IV, Partie X du Traité (cf. art. 232 h, j ; § 4, 9, 15 de l'Annexe, et art. 173 de la Partie VIII) ; que ce but est celui de la réparation des dommages de guerre subis par les Etats alliés et leurs ressortissants et dont la Hongrie est déclarée responsable (art. 161) ;

Attendu qu'à part la caractéristique tirée de leur but, les mesures de retenue et liquidation permises ont un autre trait distinctif qui résulte de leur nature même et qui est celui d'être par essence des mesures différentielles, c'est-à-dire qu'elles frappent certains biens, droits et intérêts en tant qu'appartenant à des ex-ennemis et seulement à cause de la ressortissance de leurs propriétaires ; que ce caractère distinctif a été reconnu par la Cour Permanente de Justice Internationale qui dans son arrêt n° 7 déclare (page 32) « qu'il est incontestable que le régime de liquidation institué par le Traité de Versailles (comme par les autres Traités) *visé la propriété allemande comme telle* » ;

Attendu que les requérants tant dans la procédure écrite que pendant les débats oraux ont contesté le caractère différentiel des mesures de saisie et liquidation et pour étayer leur système ont invoqué la jurisprudence des T. A. M. qui dans le cas des mesures exceptionnelles de guerre et de disposition prises par les Gouvernements ex-ennemis sur leur territoire contre les biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées et associées n'exige pas le caractère différentiel de ces mesures pour pouvoir se prononcer sur les dommages subis par ces ressortissants, cas prévu notamment par l'alinéa e, de l'art. 232 (correspondant à 297 e, du Traité de Versailles), jurisprudence qu'ils veulent étendre par analogie aux cas de la liquidation définie par l'art. 232 al. h, et 250 ;

Attendu que l'art. 232 du Traité de Trianon (297 du Traité de Versailles) contient deux ordres d'idées différentes : d'un côté les mesures prises par les Gouvernements ex-ennemis, en temps de guerre, sur les biens, droits et intérêts des ressortissants alliés et associés (alinéas a, e, f, g) ; de l'autre les mesures prises pendant la guerre, ou à prendre après la guerre et dans un but de réparation par les Gouvernements alliés et associés, sur les biens, droits et intérêts des ex-ennemis sur leur territoire (alinéas b, c, d, h, i, j.) ; que la jurisprudence citée n'a été établie qu'en ce qui concerne la première hypothèse, où les tribunaux se trouvant devant la nécessité de dédommager le ressortissant

allié, associé malgré lui, par des mesures de guerre, à la guerre contre sa patrie, n'ont pu logiquement regarder comme essentiel que le caractère *de guerre* de la mesure dommageable, la différentialité de la mesure n'étant pas indispensable pour lui donner le caractère de mesure de guerre ; qu'il est constant que toute cette jurisprudence invoquée ne se dispense de chercher un caractère différentiel que lorsqu'elle se trouve en présence d'une mesure de guerre caractérisée ;

Attendu que si les tribunaux n'ont pas encore eu l'occasion de se prononcer dans l'autre hypothèse, où il ne s'agit plus de réparer des mesures de guerre, il n'est pas moins vrai que de l'esprit et même des termes de leur jurisprudence il ressort que s'ils avaient eu à se prononcer dans cette seconde hypothèse ils auraient exigé le caractère différentiel surtout lorsqu'il s'agit des mesures de liquidation prises après la guerre (cf. la jurisprudence-type, dont tous les autres se sont inspirés par la suite ; *T. A. M. germano-belge* : Rymenans et Co. contre Etat allemand, *Récueil I*, p. 878 et notamment les attendus 1 et 2 page 885, attendu 3, page 887 ; attendu 4, page 888, et attendu 1, page 891) ; que donc l'objection faisant une confusion voulue entre deux ordres d'idées différentes dont être écartée et le caractère différentiel de la mesure de liquidation maintenu ;

Attendu que tels étant les traits caractéristiques de la mesure permise par l'ar. 232 b. les mêmes traits doivent se retrouver lorsqu'il s'agit de la mesure défendue par l'art. 250 ;

Attendu que la mesure d'expropriation dont se plaint le requérant ne peut d'aucune manière être assimilée à une liquidation, cette mesure étant étrangère à toute idée de réparation des dommages de guerre et exclusive de tout traitement différentiel ; qu'il ressort tant de l'historique de la réforme agraire en Roumanie que des dispositions des diverses lois pour les différentes provinces du Royaume, — et dans le cas spécial qui nous préoccupe de la loi pour la réforme agraire en Transylvanie, Banat, Crisbana et Maramuresh du 30 juillet 1921, — qu'il s'agit d'une grande réforme d'ordre spécial et économique tendant à la création d'une propriété paysanne, dont le principe avait été arrêté par le Gouvernement roumain dès avant la guerre et fut inscrit dans la Constitution du Royaume par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1917, — donc d'une mesure d'ordre général, dictée par les besoins d'un Etat souverain, seul appréciateur de ses intérêts vitaux, et applicable à tous les propriétaires terriens sans aucune distinction de nationalité, — aux ressortissants roumains tout aussi bien qu'à tous les étrangers, neutres, alliés ou ex-enne-mis, dans les mêmes conditions légales en ce qui concerne la

portion à exproprier, l'indemnité à payer, les modalités de paiement;

Attendu que dans ces conditions on ne peut pas dire, comme on l'a affirmé dans la procédure écrite, que la réforme agraire en Transylvanie ne serait qu'un moyen détourné de frapper exclusivement les propriétaires hongrois, et d'arriver, par l'emploi d'une étiquette fallacieuse, à une vraie liquidation de leurs biens immobiliers; qu'il s'agirait alors de mettre en question la bonne foi d'un Etat qui, d'après tous les principes et conformément à la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale (arrêt n° 7, page 30), doit être toujours présumée, et qu'il incombe à celui qui la conteste de fournir la preuve de son allégation;

Attendu qu'en présence de ces considérations l'expropriation pour cause d'utilité sociale ne pouvant pas être assimilée à la notion juridique de liquidation, les mesures prises par le Gouvernement roumain ne sont pas incompatibles avec l'art. 250 du Traité et le Tribunal pourrait sans autre décliner sa compétence;

Attendu qu'au surplus la compatibilité des expropriations agraires en Roumanie avec le Traité de Trianon a été formellement reconnue par le Gouvernement hongrois lors d'un accord intervenu le 27 mai 1923 à Bruxelles entre ses plénipotentiaires et le plénipotentiaire du Gouvernement roumain, accord dont le Conseil de la Société des Nations a pris acte par sa résolution du 5 juillet 1923 à Genève;

Attendu qu'en ce qui concerne cet accord il résulte des documents officiels publiés par le Journal de la S. D. N. que par une requête du 15 mars 1923, le Gouvernement hongrois, aux termes de l'art. 11 du Pacte, attirait l'attention du Conseil de la S. D. N. sur l'expropriation en Transylvanie, par le Gouvernement roumain, des biens immobiliers appartenant à des sujets ayant opté pour la nationalité hongroise, et demandait au dit Conseil de prononcer que les dispositions législatives et administratives du Gouvernement roumain sont contraires aux Traités et d'ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois leur soient restitués avec indemnité complète des dommages subis; qu'à la suite de cette requête le Conseil, après avoir entendu les représentants des deux Gouvernements dans ses séances des 20 et 23 avril 1923, décida de renvoyer l'examen de l'affaire à sa session de juillet et invita les parties à faire tous les efforts en vue d'arriver, dans l'intervalle, à un arrangement amiable; que dans cet intervalle, le rapporteur de l'affaire, M. l'Ambassadeur Adatci, ayant convoqué les représentants des deux Gouvernements pour qu'ils entreprennent, sous ses auspices, des négociations en vue d'un accord, ces représentants se rendirent à Bruxelles où leurs négoc-

ciations aboutirent, le 27 mai 1923, à la rédaction d'un procès-verbal qui porte sur les cinq points qui faisaient l'objet du litige entre les deux Gouvernements, et qui enregistre les déclarations des parties sur chacun de ces points; qu'en ce qui concerne le premier point, qui portait sur la question de l'incompatibilité entre la loi agraire roumaine et des dispositions du Traité de Trianon relatives aux droits des optants hongrois « *il a été admis et les représentants hongrois ne contestent pas, que le Traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire* »; qu'à la suite de cet acte de Bruxelles et malgré le désaveu de ses propres plénipotentiaires par le Gouvernement hongrois, désaveu dont le Conseil de la S. D. N. a estimé ne pas devoir tenir compte, le rapporteur estimant de son côté que « *les deux parties ont abouti de commun accord à certaines conclusions sur plusieurs points formant la base de la requête hongroise et qu'il ne saurait admettre qu'on remette en question les résultats positifs acquis* », a proposé au Conseil de prendre acte des déclarations contenues dans l'acte de Bruxelles; que le Conseil dans sa séance du 5 juillet 1923, après avoir entendu les représentants des deux Gouvernements, le rapporteur, ainsi que les déclarations de plusieurs de ses membres qui ont tous conclu à l'existence de l'accord de Bruxelles qui tranchait le litige pendant entre les deux Gouvernements, a approuvé le rapport de M. l'Ambassadeur Adatci et a pris acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal joint au rapport, ajoutant « *qu'il espère que les deux Gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays* »;

Attendu que cet accord pour autant qu'il reconnaît la compatibilité de la loi agraire roumaine et du Traité de Trianon a le caractère d'une interprétation officielle que les deux Gouvernements intéressés ont donnée aux dispositions de ce traité en ce qui concerne la propriété immobilière des ressortissants hongrois en territoire cédé, en admettant que la protection de cette propriété n'est pas exclusive d'une réforme agraire dictée par des nécessités sociales;

Attendu qu'il est incontestable que les Etats qui ont signé un Traité ont qualité et pouvoir pour l'interpréter et pour déterminer quel est le sens et la portée que leurs plénipotentiaires ont entendu donner à ses clauses; que cette interprétation a un caractère officiel et participe de la force obligatoire de l'acte lui-même auquel elle s'incorpore; que donc elle lie non seulement les Gouvernements qui l'ont donnée et qui ne peuvent plus revenir sur leur interprétation, mais aussi leurs ressortissants qui ne peuvent



donner une autre interprétation que celle admise par leurs Gouvernements;

Attendu que pour la validité d'une telle interprétation, point n'est besoin, comme on l'a soutenu pendant les débats oraux, d'une forme solennelle ou d'une ultérieure ratification en règle, étant reconnu par la doctrine et la pratique diplomatique qu'il suffit que l'interprétation adoptée soit consignée dans un protocole dressé à la suite d'une conférence, ou constatée par un échange de dépêches concordantes, ou bien qu'elle soit consignée sous forme de déclarations réciproques (Cf Fauchille, *Traité de Droit International Public*, Tome I, p. 373 et suiv. et les exemples y cités);

Attendu que les requérants, défenseurs dans la demande exceptionnelle, contestent en premier lieu qu'il y ait eu un accord quelconque à Bruxelles et affirment que l'acte du 27 mai 1923 ne fait que constater des désaccords; qu'en tout cas s'il y a eu une déclaration de la part des plénipotentiaires hongrois quant à la compatibilité de la réforme agraire roumaine avec le Traité, en faisant cette déclaration ceux-ci n'ont pu entendre qu'une expropriation avec indemnité adéquate, d'après les règles du droit international; qu'en dernier lieu les déclarations de Bruxelles font un tout indivisible dont on ne peut pas détacher une déclaration isolée et s'en servir; que cette déclaration isolée, qui n'a été faite qu'en vue d'obtenir des concessions sur les autres points en débat, perd toute son importance du moment que sur le point principal du débat, qui était le montant de l'indemnité à attribuer aux expropriés on n'est pas arrivé à un accord;

Attendu qu'à la première objection — inexistence de l'accord — répondent amplement les documents eux-mêmes; que s'il n'y avait pas eu d'accord, on ne comprend pas pourquoi le Gouvernement hongrois a éprouvé le besoin de désavouer son plénipotentiaire, désaveu sur lequel le Conseil n'a pas cru devoir s'arrêter; qu'en tout cas on ne peut pas concevoir qu'un organisme international qui a l'importance et le prestige du Conseil de la S. D. N. ait pu prendre en considération, discuter longuement et finalement entériner une chose inexistante;

Qu'en ce qui concerne la deuxième objection, il est constant que pendant les débats de Bruxelles on n'a pas discuté sur une réforme agraire abstraite et pour fixer des principes généraux de droit international, mais bien sur la réforme agraire roumaine elle-même, dont toutes les données étaient connues des deux parties, — réforme qui faisait, avec toutes ses conditions concrètes, le fond même de la requête du Gouvernement hongrois au Conseil de la S. D. N.;

Qu'en ce qui concerne la dernière objection — indivisibilité

des accords de Bruxelles — cet argument perd toute valeur en présence du fait que les plénipotentiaires, étant convenus de discuter dans leur ordre logique tous les motifs invoqués dans la requête hongroise, ont mis en premier lieu la question de principe qui dominait tout le débat, à savoir la compatibilité ou l'incompatibilité de la loi agraire et du Traité, et qui était la seule question d'ordre international qui divisait les parties, les autres points à discuter : question de l'absentéisme, mode de paiement de l'indemnité et du quantum, dispositions de l'art. 18 de la Constitution roumaine, diverses autres dispositions de détail de la loi agraire, n'étant dès lors que des questions de législation interne de la Roumanie; que si donc un accord intervenait sur la question primordiale et si l'on reconnaissait que le Gouvernement roumain n'avait pas enfreint le Traité de Trianon — ce qui est arrivé — la question en son entier perdait son caractère d'ordre international et devenait une question d'ordre interne réservée à la souveraineté de l'Etat roumain; — que dès lors on ne peut pas valablement affirmer que le point central du débat était un autre; que cela a été reconnu par le Conseil de la S. D. N. qui s'est contenté d'en prendre acte et de faire aux parties la recommandation suivante :

« Il (le Conseil) est persuadé que le Gouvernement hongrois, après les efforts faits de part et d'autre pour écarter tout malentendu au sujet de la question des optants, s'emploiera de son mieux à apaiser les esprits de ses ressortissants, et que le Gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux Traités et aux principes de justice qu'il déclare avoir mis à la base de sa législation agraire, fera preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois »;

Attendu qu'en présence de cet accord sur la compatibilité des expropriations agraires avec le Traité de Trianon, la question de la compétence de ce Tribunal est définitivement résolue dans le sens d'une incompétence radicale et dès lors tout autre examen deviendrait superflu;

Attendu qu'en dehors de la reconnaissance du Gouvernement hongrois, les requérants hongrois eux-mêmes ont reconnu d'une manière explicite que la mesure qui les frappait avait le caractère juridique de l'expropriation et non pas le caractère de la liquidation défendue par l'art. 250, et cela à l'occasion de la procédure devant les instances roumaines compétentes en matière d'expropriation, procédure qu'ils ont tous épuisée en présentant leur défense détaillée quant au fond sans qu'ils excipent de l'art. 250 ou sans qu'ils fassent la moindre réserve sur la nature de cette mesure; que dès lors ces requérants ayant reconnu dans une matière patrimoniale et sur la base d'un contrat judi-

ciaire librement consenti, qui a abouti à des décisions de justice ayant autorité de chose jugée, que les lois agraires qui leur étaient appliquées constituaient une expropriation et non pas une liquidation, ne peuvent plus prétendre devant une instance internationale que les mêmes lois agraires constituent une liquidation dans le sens de l'art. 250;

Attendu que l'on ne peut invoquer, pour annuler ces décisions ayant autorité de chose jugée, la règle du droit international qu'il faut épuiser les instances nationales avant d'avoir recours aux instances internationales, vu que cette règle présuppose que c'est la même cause qui est portée devant le tribunal international; que dans l'espèce les demandeurs se voyant opposer en vertu d'un contrat judiciaire librement consenti des décisions ayant autorité de chose jugée sur la nature de la mesure prise, tentent de commencer un procès nouveau ayant une cause nouvelle : la liquidation, devant le tribunal international;

Attendu que répondant à ces arguments juridiques les requérants hongrois, afin d'entraîner à tout prix la compétence du tribunal, affirment que par le fait du retour au droit international commun opéré par l'insertion de l'art. 250 en tant qu'exception aux dispositions de l'art. 232 b., les biens des ressortissants hongrois en territoire cédé ont acquis un statut spécial qui les met à l'abri à perpétuité de toute atteinte quelle qu'elle soit, et que, par voie de conséquence, et toujours d'après l'art. 250, le T. A. M. sera compétent toutes les fois qu'il s'agira d'une telle atteinte; que donc les mesures de saisie et de liquidation prohibées par l'art. 250 sont toutes celles qui d'une manière quelconque transgressent les règles du droit international commun, et que pour que le tribunal soit compétent il suffit qu'une mesure prise contre la propriété hongroise ait seulement l'apparence ou offre la possibilité théorique d'enfreindre un règle quelconque du droit international commun;

Attendu qu'il importe d'examiner cette double thèse au point de vue des dispositions positives du Traité et des principes du droit international;

Attendu que s'il est vrai que l'art. 250, annulant la prérogative de l'art. 232 b. a fait retour, en ce qui concerne la propriété hongroise en territoire cédé, au droit international commun, il ne résulte pas nécessairement de ce retour que l'on a créé un statut privilégié pour cette propriété, mais bien simplement ceci, que cette propriété aura la protection accordée à toute propriété étrangère;

Attendu que la doctrine du droit international ainsi que le droit conventionnel qui règle d'Etat à Etat ces questions, admettent que l'étranger a droit à une protection de sa personne et de

ses biens égale à celle que les lois assurent aux nationaux; que cette égalité de traitement implique que les biens immeubles d'un étranger sont soumis aux lois qui régissent la propriété immobilière dans le pays où ils sont situés; que s'il y a eu dernièrement une tendance chez certains publicistes de demander pour les biens des étrangers une protection plus grande que celle accordée aux nationaux, cette tendance n'a pas été suivie par la majorité de la doctrine ni n'est passée dans le droit conventionnel (Cf. *Fauchille*, op. cit. Tome I, pages 930-944; de *Louter*, le Droit International Positif, Tome I, page 206; cours du Professeur *Borchaert* in *Bibl. Vischeriana*, Tome III, p. 19 et suiv.);

Attendu donc que la propriété hongroise, comme toute propriété étrangère, étant régie, sur le terrain du droit international commun, par le principe de l'égalité de traitement avec la propriété des nationaux, l'expropriation pour cause d'utilité d'Etat (publique ou nationale), institution nécessaire et vitale pour l'Etat, n'est pas exclue en principe et peut être appliquée aux étrangers comme aux nationaux;

Attendu que d'ailleurs la compatibilité de l'expropriation pour utilité publique suivant le droit international commun est reconnue d'une manière formelle par la Cour Permanente de Justice Internationale en son arrêt n° 7 (page 22);

Attendu que le principe du traitement national étant la règle généralement admise en droit international, c'est ce principe qui a été inscrit dans le Traité de Trianon (comme d'ailleurs dans tous les autres traités), lorsqu'il s'est agi des biens, droits ou intérêts des alliés sur territoire hongrois, en plusieurs de ses stipulations; et notamment à l'alinéa c. de l'art. 211, où la Hongrie s'engage « à ne soumettre les ressortissants des Puissances alliées et associées, leurs biens, droits et intérêts... à aucune charge, taxe ou impôts directs ou indirects, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou pourront être imposés à ses ressortissants ou à leurs biens, droits ou intérêts »; et à l'art. 233 b. qui a son correspondant dans tous les autres Traités (Versailles 298, St. Germain 250, Neuilly 178), où la Hongrie s'engage « à ne soumettre les biens, droits ou intérêts des Puissances alliées et associées à aucunes mesures portant atteinte à la propriété qui ne soient pas appliquées également aux biens, droits ou intérêts des ressortissants hongrois »; que si le même alinéa ajoute « et à payer des indemnités convenables dans le cas où ces mesures seraient prises », il est à remarquer qu'il ne prévoit pas comme sanction la compétence des T. A. M., ce qui n'aurait été que la juste contre-partie si cette compétence avait été accordée pour connaître des expropriations subies par les ressortissants hon-

grois en territoire cédé et si ces tribunaux avaient à connaître de toute atteinte au droit international commun:

Attendu que l'application du principe de l'égalité de traitement a été exigée par le Gouvernement hongrois lui-même lors des travaux qui ont précédé la conclusion du Traité de Trianon; que d'abord par la Note n° 8 du 14 janvier 1920 qui signalait à la Conférence de la Paix les dangers qui résulteraient pour la propriété hongroise en territoire cédé du fait de certains projets de réforme agraire en Tchéco-Slovaquie et en Roumanie, le Gouvernement hongrois demandait, en ce qui concerne ce dernier pays, une stipulation expresse où il fût dit que « les personnes physiques ou morales appartenant à la minorité hongroise ne subiront ni en droit, ni en fait aucun traitement différent au point de vue de leurs intérêts matériels de celui des ressortissants roumains appartenant à la nationalité roumaine »; qu'ensuite dans les observations présentées par la délégation hongroise à l'art. 250 (note XXXVII dans les actes publiés par le Ministère hongrois des Affaires étrangères, Budapest 1921, 2 vol. sous le titre *Les Négociations de la Paix hongroise*), celle-ci, connaissant la teneur de l'art. 250 en ce qui concerne l'exemption de saisie et liquidation et estimant que ces dispositions ne protégeaient pas contre une éventuelle expropriation roumaine ou tchéco-slovaque, a demandé « une déclaration rassurante, portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne soit séquestré, liquidé ou exproprié en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui dans les mêmes conditions ne s'applique pas au sujet de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure », — déclaration rassurante qui fut d'ailleurs refusée par la Conférence (lettre d'envoi du Président de la Conférence); — qu'il résulte donc de tous ces actes que le traitement national constituait le maximum des demandes du Gouvernement hongrois lui-même quant à la protection de la propriété hongroise en territoire cédé;

Attendu qu'une preuve complémentaire de l'esprit qui a présidé à la rédaction des traités quant à la condition de la propriété ex-ennemie en pays allié résulte de la lettre du 13 août 1919 adressée par le Président de la Commission des nouveaux Etats et de Protection des Minorités à la délégation tchéco-slovaque, lettre versée aux débats; que cette délégation, lors de la rédaction de l'art. 3 Traité des Minorités (dont le contenu correspond à l'art. 63, al. 4 du Traité de Trianon) qui prévoit que les optants hongrois seront libres de conserver les biens immobiliers qu'ils possèdent sur le territoire tchéco-slovaque, ayant demandé de subordonner ce droit des optants à la condition que leurs biens

seront soumis au même régime que ceux des ressortissants tchéco-slovaques, il lui fut répondu « qu'il n'a pas semblé à la Commission que l'insertion d'une clause supplémentaire fût nécessaire pour maintenir sans préférence d'aucune espèce sous le régime de la loi tchéco-slovaque tous les biens et propriétés situés sur le territoire de la République »;

Attendu que dès lors on ne peut déduire de rien qu'un privilège d'une nature quelconque ait été constitué en faveur de la propriété hongroise en territoire cédé et qu'il convient d'autant plus d'écarter, pour le moins comme hasardeuse, la thèse extrême présentée dans la procédure écrite et entendue pendant les débats oraux, que les immeubles des Hongrois en Transylvanie jouissent en plus du droit international commun d'un véritable privilège ou d'une espèce d'hypothèque sur la Transylvanie qui leur auraient été accordés en compensation du démembrement de la Hongrie et comme une condition des transferts territoriaux;

Attendu que le vice radical de la thèse du privilège réside dans l'affirmation hasardeuse que l'art. 250 faisant retour, par l'exclusion du régime de la liquidation, au droit commun international, par là même cet article défend et sanctionne toute atteinte à ce droit; que pour que cela fût vrai, il faudrait encore que toute violation du droit international commun constituât une liquidation, ce qui ne peut pas être démontré pour la bonne raison que l'extension des deux concepts n'est pas identique, la sphère de l'idée d'« atteinte au droit international » étant beaucoup plus large que celle de l'idée de « liquidation »;

Attendu que cette thèse, qui repose sur une pétition de principe, parce qu'elle prend comme démontré justement ce qu'il fallait démontrer, n'étant pas acceptable, sa conséquence, la thèse complémentaire qui attribue au T. A. M. la compétence pour connaître non seulement de toute violation ou atteinte au droit international commun, mais aussi de toute apparence ou possibilité d'atteinte, est tout aussi peu valable et doit avoir le même sort;

Attendu que la théorie du T. A. M., gardien perpétuel du droit international commun, s'infirme d'elle-même par les conséquences inadmissibles auxquelles elle conduit; qu'en effet admettant cette théorie, ces tribunaux, instances exceptionnelles et à compétence limitée, deviendraient de ce chef des instances à la plus large compétence internationale connue, cette compétence n'ayant d'autres limites que celles, bien vagues, du droit international commun; que par cette extension formidable de compétence, ces tribunaux auraient à connaître non seulement de tout ce qui touche de près ou de loin aux biens, droits et intérêts des

ressortissants hongrois en territoires cédés, mais ils pourront encore exercer un contrôle sur toute la législation interne des pays successeurs, des lois fiscales et leur application jusqu'à leurs lois sociales les plus vitales et jusqu'à leur constitution même; — que cela équivaudrait en dernière analyse à reconnaître que le Traité de Trianon a soumis la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, et au profit de la Hongrie, à une sorte de régime des capitulations plus étendu et plus humiliant que celui qui fut à la charge des pays hors chrétienté;

Attendu que de toutes ces considérations il résulte que l'article 250 ne peut s'appliquer qu'à l'hypothèse qu'il contient et qui est celle de la saisie et liquidation en vue de réparation; qu'une mesure d'expropriation par voie de réforme agraire, mesure non différentielle, ne peut pas être assimilée à la liquidation, la seule qui est de la compétence des T. A. M.; que même si l'on articule contre une telle expropriation une atteinte au droit international commun du fait que l'indemnité allouée aux expropriés aurait été insuffisante, il résulte de l'examen de l'affaire que les règles qui fixent l'indemnité sont les mêmes pour les propriétaires roumains que pour les propriétaires hongrois, et qu'en tout cas il n'appartient pas à ce Tribunal de connaître de cette atteinte;

Attendu que dans ces conditions, le Tribunal ne saurait, contrairement à des textes précis et aux principes qui doivent la régir, étendre sa compétence, sans qu'il commette un abus de pouvoir manifeste;

Par ces motifs,

L'arbitre soussigné est d'avis que le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent de retenir, afin d'en examiner le fond, l'affaire faisant l'objet du dossier.

Paris, le 10 janvier 1927.

*Signé : C. ANTONIADE.*

---

## Rapport de Sir Austen Chamberlain au Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>

Cette question, telle qu'elle est formulée dans les titres ci-dessus, n'est qu'un des aspects de celle dont la Conférence des ambassadeurs et le Conseil de la Société des Nations furent saisis tour à tour, en 1922 et 1923.

En 1922, le 16 août, le Gouvernement hongrois s'était adressé à la Conférence des ambassadeurs au sujet de l'expropriation des biens immobiliers à laquelle eut recours la Roumanie par voie de réforme agraire, à l'égard des personnes qui, tout en ayant leur indigénat dans les territoires transférés par le Traité de Trianon au Royaume de Roumanie, avaient opté pour la nationalité hongroise aux termes des articles 63 ou 64 du Traité de Trianon, ainsi que de l'article 3 du Traité des minorités roumain. La Conférence des ambassadeurs, par une note en date du 31 août 1922, informa le Gouvernement hongrois que ses réclamations se référaient entièrement aux stipulations du traité entre la Roumanie et les Principales Puissances alliées et associées relatif aux minorités et devaient, conformément à ce traité, être adressées à la Société des Nations. Sur une nouvelle requête du Gouvernement hongrois, la Conférence des ambassadeurs, par une lettre en date du 27 février 1923, fit savoir à la Hongrie qu'elle, ou un autre Membre de la Société, devait prendre l'initiative de porter l'affaire devant le Conseil de la Société.

La Hongrie s'adressa donc à la Société des Nations, en déclarant qu'une solution satisfaisante n'avait pu être obtenue par voie de négociations directes, et en formulant les demandes suivantes :

« 1° Que le Conseil de la Société des Nations veuille bien connaître sur le fond de l'affaire, vu son urgence, à sa prochaine session;

« 2° Qu'il veuille bien statuer sur le fond de l'affaire, à savoir, prononcer que les dispositions législatives et admi-

---

(1) Cnf. Doc. C/47<sup>e</sup> session / P. V. I (1).



nistratives en question du Royaume de Roumanie sont contraires aux traités; assurer pour l'avenir une attitude conforme aux dispositions des traités; ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois leur soient restitués et que ces biens soient maintenus, à l'avenir, exempts de toutes charges contraires aux dispositions des traités; enfin, qu'une indemnité complète pour les dommages subis soit accordée aux personnes lésées. »

Le Conseil examina cette affaire en avril et juillet 1923. Les propositions qui furent faites à la session d'avril de renvoyer la question à la Cour permanente pour en obtenir une décision, ou même un avis consultatif, ne furent pas acceptées par le représentant de la Roumanie.

Le rapporteur, M. Adatci, fut alors prié de préparer le terrain avant la session de juillet du Conseil, pour un nouveau débat, et le Conseil exprima le désir que, dans l'intervalle des deux sessions, les deux gouvernements s'efforçassent d'aboutir à un accord. Dans ce but, sur l'invitation de M. Adatci, les représentants de la Hongrie et de la Roumanie se rendirent à Bruxelles, le 6 mai 1923. Le résultat de ces négociations se trouve consigné dans un rapport auquel étaient joints un projet de recommandation et un résumé des conversations (voir Annexe 533a, page 1011 du *Journal Officiel* du mois d'août 1923).

A la vingt-cinquième session du Conseil, le 5 juillet 1923, les négociations de Bruxelles furent l'objet de discussions prolongées, le délégué roumain faisant état des « Accords » de Bruxelles et le délégué hongrois déclarant qu'aucun accord n'avait été conclu. La résolution suivante fut alors proposée :

« Le Conseil,

« Après avoir examiné le rapport de M. Adatci, en date du 5 juin 1923, et les documents annexés,

« Approuve ce rapport;

« Prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint et espère que les deux gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays.

« Il est persuadé que le Gouvernement hongrois, après les efforts faits de part et d'autre pour écarter tout malentendu au sujet de la question des optants, s'emploiera de son mieux pour apaiser les esprits de ses ressortissants,

« Et que le Gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux traités et au principe de justice qu'il déclare avoir mis

à la base de sa législation agraire, fera la preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois. »

Cette résolution fut adoptée par tous les Membres du Conseil, à l'exception du délégué hongrois, qui s'abstint de voter et déclara qu'à son avis, la question restait entière, et il ajouta, entre autres, que son gouvernement se réservait de faire ultérieurement telles démarches que les traités et le Pacte lui permettent, afin d'obtenir justice pour ceux qu'il a le droit et le devoir de représenter.

A partir de décembre 1923 furent déposées au Secrétariat du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, prévu à l'article 239 du Traité de Trianon, un certain nombre de requêtes de ressortissants ou optants hongrois ayant des propriétés dans les territoires transférés en Roumanie, demandant, entre autres, au Tribunal de déclarer que les mesures restrictives du droit de propriété appliquées à leurs meubles et à leurs immeubles par l'Etat roumain étaient contraires aux stipulations de l'article 250 du Traité de Trianon et de condamner ledit Etat à la restitution.

En 1925, le Gouvernement roumain déposa des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du Tribunal. Celui-ci, après avoir entendu les avocats des deux parties du 15 au 23 décembre 1926, se déclara compétent le 10 janvier 1927, en vertu de l'article 250, paragraphe 3, du Traité de Trianon, et enjoignit au défendeur (Roumanie) de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

Le 24 février 1927, la Roumanie fit savoir au Tribunal qu'elle s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que, en conséquence, son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. Elle saisit en même temps le Conseil, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, d'une requête tendant à lui permettre de porter à la connaissance du Conseil les raisons qui ont dicté son attitude.

Le Conseil fut saisi de cette question le 7 mars 1927.

Le représentant roumain exposa les raisons pour lesquelles le Gouvernement roumain avait retiré son arbitre du Tribunal.

Le représentant hongrois demanda au Conseil de procéder, conformément au Traité de paix, à la nomination de deux membres suppléants pour mettre le Tribunal à même de poursuivre son travail.

Le Conseil, sur la proposition de son président, pria le représentant britannique de rapporter sur cette question à sa prochaine session. Sir Austen Chamberlain ayant exprimé le désir de s'adjoindre deux de ses collègues pour l'étude de la question, le Conseil pria le représentant du Japon et le représentant du

Chili de s'associer à sir Austen Chamberlain en vue de l'aider à préparer un rapport pour la prochaine session. Les deux parties en litige acceptèrent cette proposition, qui fut adoptée par le Conseil.

Au nom du Comité des Trois, sir Austen Chamberlain convoqua, le 31 mai, à Londres, les représentants de la Roumanie et de la Hongrie. Les conversations eurent lieu le 31 mai et le 1<sup>er</sup> juin. Les délégués des deux pays firent, dès l'abord, savoir qu'ils n'engageaient pas définitivement leurs gouvernements. Le Comité a d'abord entendu les exposés complémentaires des deux parties et certaines précisions qu'elles voulurent bien apporter. Il a cru de son devoir de chercher tous les moyens pour arriver à une solution définitive par la voie de la conciliation. Ce faisant, le Comité était sûr de répondre aux vœux du Conseil et de se conformer à la pratique traditionnelle de cet organisme. Il pria donc chaque délégué d'obtenir de son gouvernement toutes les concessions possibles afin qu'une solution satisfaisante pût être réalisée. Les délégués des deux gouvernements, sur la proposition du Comité, acceptèrent de faire connaître au Comité, à la session de juin du Conseil, le point de vue de leurs gouvernements respectifs.

A la session de juin du Conseil, le Comité des Trois s'est, à plusieurs reprises, réuni à Genève, maintenant une liaison étroite avec les représentants des deux gouvernements.

Envisageant le problème dans son ensemble, le Comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil en avait été saisi à l'origine, non sur la base de l'article 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'article 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie, et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait, dans ces conditions, se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte et se borner à l'élection pure et simple des deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte que lui demandait accessoirement le représentant hongrois.

En ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties.

Il était impossible, d'autre part, au Comité d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil, et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu; dont trois instances internationales furent tour à tour saisies.

Au contraire, il a, à maintes reprises, tenté d'aboutir à une

solution d'ensemble qui eût pu clore le débat et amener l'apaisement.

Mais le Conseil a d'autres raisons pour ne pas se borner à jouer un rôle mécanique.

En 1923, comme aujourd'hui, les deux parties exposèrent longuement leur point de vue, couvrant tous les aspects du différend dans la forme et dans le fond.

Le Conseil n'a fait que les suivre dans leurs débats et, vu la complexité du problème, il avait, en 1923, recommandé aux deux parties de faire tout leur possible pour que la question des optants ne devînt pas une cause de trouble dans les rapports de bon voisinage des deux pays.

Il recommandait à la Hongrie d'apaiser les esprits de ses ressortissants et à la Roumanie de faire preuve de bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois.

La question qui nous occupe depuis la session de mars dernier eût-elle surgi si les deux parties avaient suivi ces recommandations?

Le Comité du Conseil, au cours de sa session de juin, a soumis certaines formules aux deux parties, toujours sur la base de la conciliation et dans l'espoir que les deux gouvernements pourraient se mettre d'accord.

Le Comité est obligé d'avouer qu'il a été déçu dans ses espoirs, les deux parties n'ayant pu se rallier aux formules de conciliation proposées par lui.

Les deux parties ayant répudié la solution transactionnelle proposée par le Comité des Trois, celui-ci les a de nouveau convoquées le 2 septembre, en vue d'une dernière tentative de conciliation. Au cours de ces nouveaux entretiens, les représentants des deux pays ont fait part au Comité de certaines propositions. Le représentant hongrois a renouvelé l'offre faite au mois de mars du renvoi à la Cour permanente de Justice internationale de la question relative à la compétence du Tribunal arbitral mixte, mais déclaré qu'il ne lui était pas possible de consentir de nouvelles concessions. Cette offre ne fut pas acceptée par le représentant de la Roumanie, qui, à son tour, soumit certaines formules basées sur les propositions qu'avait faites le Comité des Trois en vue d'une transaction. Ces formules ont été rejetées par le représentant de la Hongrie. Dans ces circonstances, le Comité des Trois fut obligé de renoncer à l'espoir qu'il avait d'arriver à une solution au moyen de la conciliation directe.

Le Comité se trouva donc dans la nécessité de chercher la solution par d'autres moyens. Un examen minutieux de la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte lui semblait

avoir un intérêt primordial. Il s'est donc posé les questions suivantes :

1° Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître de demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois?

2° Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire?

Après avoir étudié et fait étudier ces questions par de hautes compétences juridiques, le Comité est arrivé aux conclusions suivantes :

Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois doit son origine au Traité de Trianon. C'est un tribunal international et sa compétence est, par conséquent, fixée par les termes du traité qui l'a créé. Il n'a pas de compétence au delà de celle que lui a conférée l'accord des parties contractantes. Les limites de sa compétence se trouvent définies par les articles 239 et 250 du Traité de Trianon.

La question actuellement soumise à l'examen du Conseil se rapporte aux requêtes adressées au Tribunal arbitral mixte, par des ressortissants hongrois, sur la base de l'article 250. Les dispositions de cet article interdisent la saisie et la liquidation, prévues à l'article 232 et à l'annexe à la section IV de la partie X du traité, des propriétés des ressortissants hongrois situées sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Elles prévoient aussi la restitution à leurs propriétaires des biens, libérés de toute mesure de ce genre et de toute autre mesure de disposition, d'administration ou de séquestre prises dans la période qui s'est écoulée entre l'armistice et la mise en vigueur du traité. Elles autorisent la présentation des requêtes par les réclamants ressortissants hongrois au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois prévu à l'article 239.

S'il pouvait être établi, dans un cas particulier, que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de disposition aux termes des articles 232 et 250, par suite d'une application à ladite propriété de la loi agraire roumaine, et si une requête était présentée en vue d'obtenir la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction pour accorder satisfaction.

Le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour connaître de requêtes soulevées par l'application d'une loi agraire comme telle, à moins que l'hypothèse mentionnée à l'alinéa précédent ne se réalise. Dans ce dernier cas, la compétence du

Tribunal arbitral mixte ne serait pas exclue du fait qu'il s'agirait de l'application d'une loi agraire.

Comme il résulte de ce qui précède qu'une requête d'un ressortissant hongrois en vue d'obtenir la restitution de la propriété, conformément à l'article 250, pourrait rentrer dans la compétence du Tribunal arbitral mixte, même si la requête a pour origine une application de la loi agraire roumaine, nous passons à la définition des principes que l'acceptation du Traité de Trianon a rendus obligatoires pour la Roumanie et la Hongrie.

1. *Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.*

Quant à l'article 250, celui-ci interdit l'application de l'article 232 à la propriété des ressortissants hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article, l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé. A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans le Traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire qu'elle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international exemptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

La question d'indemnité, quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue, n'entre pas ici en ligne de compte.

2. *Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.*

Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément, ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, *comme tels*, en violation de l'article 250, et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire.

L'interdiction pour les Hongrois de posséder des biens immobiliers dans les territoires transférés à la Roumanie, même étendue à tous les étrangers, ne serait pas conforme à l'obligation

que la Roumanie a contractée par le traité de permettre aux optants hongrois de conserver leurs biens immobiliers; mais c'est là une question étrangère à l'article 250.

3. *Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.*

La faculté que se sont réservée les Puissances alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie des biens hongrois par le gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois.

Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au Conseil de faire les recommandations suivantes :

« a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte. »

Le Comité du Conseil espère que les deux parties pourront, en ce qui concerne chacune d'elles, accepter ces propositions.

En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon.

En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte.

Dans le cas du rejet par les deux parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Pacte.

1. The first of the two is the  
 2. The second of the two is the  
 3. The third of the two is the  
 4. The fourth of the two is the

1. The first of the two is the  
 2. The second of the two is the  
 3. The third of the two is the  
 4. The fourth of the two is the

1. The first of the two is the  
 2. The second of the two is the  
 3. The third of the two is the  
 4. The fourth of the two is the

1. The first of the two is the  
 2. The second of the two is the  
 3. The third of the two is the  
 4. The fourth of the two is the



## **La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>**

PAR

**Alejandro ALVAREZ**

*Correspondant de l'Institut de France  
Vice-président de l'Institut de Droit International  
Secrétaire général de l'Institut américain de Droit International*

La Roumanie, comme certains autres pays d'Europe, se trouvait depuis longtemps, sous le rapport de la répartition de la propriété rurale, dans une situation spéciale; la moitié du pays, soit quatre millions d'hectares environ, appartenait à quatre mille propriétaires seulement sur une population de plus de sept millions d'habitants. Cette situation anormale était la cause d'un malaise profond qui constituait une menace pour la paix sociale. Des réformes s'imposaient. Le Gouvernement de Bucarest s'en préoccupa dès l'année 1913.

S'inspirant des intérêts présents et futurs du pays, il s'efforça de démocratiser réellement la propriété, et ce fut l'objet des lois agraires de 1917 et 1918, complétées en 1920 et 1921. Elles opérèrent une révolution complète dans la vie rurale, en transférant presque en totalité la propriété du sol cultivable aux paysans qui, jusqu'alors, ne l'avaient travaillé que comme ouvriers agricoles. Elles provoquèrent, d'ailleurs, plus d'une fois, une vive opposition de la part des propriétaires dépossédés. Car, en raison même du but poursuivi, elles furent appliquées à tous les habitants du pays sans exception, aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers.

Au lendemain de la guerre de 1914-1918, la Transylvanie qui, jusqu'alors, avait fait partie de la monarchie austro-hongroise, fut attribuée par le Traité de Trianon à la Roumanie.

Les lois agraires en vigueur en Roumanie, et celles qui furent votées par la suite, furent appliquées à cette région exactement comme aux anciens pays roumains et aux autres acquisitions nouvelles : Transylvanie, Banat, Bukovine et Bessarabie. C'est ainsi

---

(1) Article paru dans *l'Europe Nouvelle*, n° 507 du 29 octobre 1927, p. 1450.

qu'elles atteignirent les « optants hongrois », qui y avaient conservé leurs propriétés foncières.

Le Gouvernement hongrois crut voir dans l'application des lois agraires à ses ressortissants un acte de liquidation, ou plutôt de spoliation.

Il adressa, le 15 mars 1923, une requête au Conseil de la Société des Nations. Dans ce document, après un bref exposé des faits, il demanda qu'il fût statué sur le fond de l'affaire et que, conformément à l'article 63 du Traité de Trianon, il fût décidé :

1° Que les dispositions législatives et administratives du Gouvernement roumain étaient contraires au traité;

2° Que les biens immobiliers des optants hongrois frappés de confiscation par les réformes agraires poursuivies en Roumanie soient restitués aux ayants droit;

3° Qu'une indemnité complète des dommages susdits soit accordée aux personnes lésées.

Le Gouvernement roumain, à la séance du Conseil du 20 avril 1923, soutint que l'article 63 n'était nullement en cause; il n'y avait pas, dit-il, de spoliation pour les sujets hongrois puisque les lois agraires s'appliquaient, sans distinction, à tous les habitants du pays et que les propriétaires sujets hongrois étaient traités sur un pied de parfaite égalité de droit et de fait avec les propriétaires sujets roumains. Il ajouta qu'admettre pareille requête équivaldrait à créer en faveur des optants hongrois un régime privilégié, ce que le Traité de Trianon n'avait pas voulu établir.

Le Conseil renvoya l'affaire à la session de juillet, en invitant les parties à faire tous leurs efforts pour arriver, avant cette date, à un arrangement amiable.

Le rapporteur de cette affaire, l'ambassadeur Adatci, conformément au vœu exprimé par le Conseil, pria les représentants de Hongrie et de Roumanie de se rendre à Bruxelles le 25 mai suivant, pour y entreprendre des négociations sous ses auspices.

Ces négociations aboutirent à la rédaction d'un procès-verbal, en date du 27 mai, dans lequel il était reconnu notamment qu' « il est admis; et les représentants hongrois ne contestent pas, que le Traité de Trianon ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales de réforme agraire ».

Un projet de résolution sur ces bases fut accepté par les deux parties le 29 mai. Et l'affaire pouvait être considérée comme close lorsque, le 12 juin, le ministre des Affaires étrangères de Hongrie annonça à l'ambassadeur Adatci que le Gouvernement

hongrois ne saurait adhérer à la résolution acceptée à Bruxelles par son plénipotentiaire, qui avait dépassé ses pouvoirs et avait signé « *dans des circonstances qui n'étaient point aptes à assurer la mûre réflexion qu'aurait exigée l'extrême sérieux de l'acte* ».

L'ambassadeur Adatci, dans un aide-mémoire adressé à M. Daruvary, ministre des Affaires étrangères de Hongrie, exprima sa surprise de cette démarche du Gouvernement hongrois et fit ressortir que l'action du Conseil de la Société des Nations deviendrait impossible si, contrairement à tout usage international, les délégués envoyés par les parties et dûment autorisés par elles pour négocier sous les auspices d'un membre du Conseil pouvaient être ensuite désavoués par leurs gouvernements; il fit enfin un chaleureux appel au Gouvernement hongrois pour qu'une solution amiable du différend intervînt.

Mais le dit gouvernement ne se conforma pas à cette suggestion et chargea son représentant d'exposer le point de vue hongrois devant le Conseil à la séance du 5 juillet 1923. A cette même séance, le représentant du Gouvernement roumain indiqua les raisons pour lesquelles le Conseil devait maintenir l'accord de Bruxelles.

Le Conseil vota à l'unanimité — sauf l'abstention du représentant hongrois — la résolution rédigée à Bruxelles le 27 mai, en prenant acte des déclarations faites par les parties sur le fond de l'affaire. De la sorte, le point de vue soutenu par le Gouvernement roumain reçut entière satisfaction.

Les ressortissants hongrois de Transylvanie ne considérèrent cependant pas l'affaire comme terminée. Ils se présentèrent alors devant le Tribunal arbitral mixte roumain-hongrois siégeant à Paris et créé conformément à l'article 239 du Traité de Trianon. Ils y demandèrent la restitution de leurs terres ou une indemnité à fixer.

Les avocats de l'Etat roumain soulevèrent l'exception d'incompétence du tribunal, lequel, d'après le Traité de Trianon, n'avait qualité que pour connaître de certaines réclamations, parmi lesquelles n'était nullement compris le cas visé par le Gouvernement hongrois.

Les débats eurent lieu les 15-23 décembre 1926 et le tribunal, par sa résolution du 10 janvier 1927, se déclara compétent, en invoquant l'article 250, paragraphe 3.

Le Gouvernement roumain protesta, et par une note du 24 février 1927 adressée au Président du tribunal, informa celui-ci qu'il retirait son représentant; puis, le 7 mars 1927, il saisit de l'affaire le Conseil de la Société des Nations en invoquant l'article 11, alinéa 2 du Pacte. Le Gouvernement hongrois demanda la nomination par le Conseil de deux arbitres sup-

pléants pour le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, afin de mettre celui-ci à même de poursuivre ses travaux.

Le Président de ce Conseil, après avoir entendu les deux parties, observa que le grand intérêt attaché à cette question par le Gouvernement roumain apparaissait du fait qu'il invoquait l'article 11 du Pacte pour introduire sa requête; que le problème dépassait donc celui d'un différend entre deux membres de la Société des Nations, car il s'agissait de la compétence des tribunaux arbitraux en rapports avec le droit interne et le droit international; il ajoutait qu'il était nécessaire d'étudier cette question à fond et, dans ce but, il proposait la nomination d'un rapporteur chargé d'examiner toute l'affaire en détail et de présenter un rapport au Conseil. Il pria sir Austen Chamberlain de bien vouloir remplir cette mission. Celui-ci accepta, mais demanda que deux de ses collègues lui fussent adjoints, afin, dit-il, que les conclusions de ce rapport eussent plus de poids, de valeur et d'autorité. On lui adjoignit alors les représentants du Chili et du Japon.

Ce Comité de trois membres crut que son rôle consistait à chercher une solution du conflit par voie de conciliation. Il se réunit à diverses reprises en vue de trouver une formule acceptable par les deux parties, mais ses efforts restèrent vains.

Après avoir étudié et fait étudier certains points de droit par des personnalités d'une haute compétence juridique, le Comité formula les trois principes suivants qui, d'après lui, s'imposaient à la Roumanie et à la Hongrie du fait même qu'elles avaient signé le Traité de Trianon :

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent pas l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire;

2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée;

3° Les mots *saisie* et *liquidation*, mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans les dits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

En conséquence, le Comité suggéra au Conseil la procédure suivante :

a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.

Et le Comité termina son rapport en prévoyant les mesures à prendre au cas où l'une ou l'autre des parties n'accepterait pas ses conclusions.

Après une longue discussion devant le Conseil, celui-ci, sur la proposition du Président, accepta les conclusions du rapport. Il décida, en outre, que les recommandations du rapport seraient soumises à l'examen des gouvernements intéressés et que ceux-ci seraient priés de vouloir bien se conformer aux principes qui y étaient formulés.

#### LES POINTS DE DROIT A CONSIDÉRER.

Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas à proprement parler de questions de droit à élucider actuellement : celles qui se présentent ont, en effet, été déjà discutées, soit par les avocats des parties, soit par le Comité du Conseil, le rapport des juristes entendu.

Nous croyons cependant qu'il convient d'examiner, dans leurs grandes lignes au moins, les trois questions suivantes, qui dominent le sujet et sont de nature à placer la réclamation hongroise sous son vrai jour :

a) Quelle est, d'après le droit international en vigueur, la condition des étrangers sur le territoire d'un autre Etat; et jusqu'à quel point eux-mêmes ou leurs gouvernements peuvent-ils l'actionner pour des dommages effectifs ou non qu'ils ont subis sur son territoire?

b) L'application des lois agraires roumaines en Transylvanie implique-t-elle une spoliation, une liquidation, ou même un traitement de défaveur à l'égard des optants hongrois qui avaient des propriétés dans cette région?

c) Quelle est la valeur de la décision par laquelle le Tribunal arbitral mixte s'est déclaré compétent pour connaître des réclamations des optants hongrois?

QUELLE EST, D'APRÈS LE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR, LA CONDITION DES ÉTRANGERS SUR LE TERRITOIRE D'UN AUTRE ÉTAT ET JUSQU'À QUEL POINT EUX-MÊMES OU LEURS GOUVERNEMENTS PEUVENT-ILS L'ACTIONNER POUR DES DOMMAGES EFFECTIFS OU NON QU'ILS ONT SUBIS SUR SON TERRITOIRE?

Ce point de vue n'a pas été, à proprement parler, discuté au cours des débats. Mais il est important de le prendre en considération, non seulement parce qu'il éclaire le second point, mais

aussi parce que les partisans de la Hongrie ont, dans quelques articles de presse, voulu montrer que les optants hongrois ont raison.

Une des caractéristiques de notre époque, c'est le grand nombre d'étrangers qui résident dans certains pays, soit pour s'y établir définitivement, comme dans les pays d'Amérique, soit pour n'y demeurer que temporairement, comme dans bien des Etats de l'Europe.

Ce fait a une grande répercussion sur le droit international car, étant donné les innombrables problèmes qu'il suscite, il faut ou revoir ou préciser les principes existants sur la condition des étrangers, ou établir une réglementation spéciale pour les nouvelles situations.

Quels sont les principes en vigueur sur cette matière? Un éminent internationaliste, professeur à la Faculté de droit, M. de Lapradelle, dans un article publié dans le *Temps* du 5 septembre dernier a prétendu, en étudiant cette question des réclamations hongroises, que :

« C'est en droit international, un principe certain, maintes fois affirmé par la doctrine et la jurisprudence, que le traitement de l'étranger ne se mesure pas sur celui du national, mais, directement sur les exigences de la personnalité humaine et de la vie internationale, de sorte qu'il peut être tantôt inférieur et tantôt supérieur, suivant le standard de la civilisation locale. »

Nous ne partageons pas cette manière de voir. Le principe ainsi formulé est trop absolu.

Ici, nous nous trouvons précisément en présence d'une question pour laquelle il n'y a eu *ni principe universel et absolu, ni traitement juridique égal.*

Les conditions de civilisation et les conditions d'ordre géographique et social des différents continents, ou même des différentes régions d'un continent déterminé, jouent ici un rôle de première importance. En effet, au cours du xix<sup>e</sup> siècle, sur cette matière de la condition des étrangers, les Etats de civilisation occidentale (pays de l'Europe et de l'Amérique) ont prétendu que leurs ressortissants aient dans les pays de civilisation orientale (Turquie, pays d'Asie) la même situation que celle dont ils jouissent sur leur propre territoire, c'est-à-dire que ces pays reconnaissent aux étrangers des droits que ne possèdent pas les indigènes. Parfois ces prétentions ont fait l'objet de traités spéciaux appelés « capitulations ». Les pays de civilisation orientale ont toujours vu avec défaveur cette situation privilégiée. Le réveil national qui s'est manifesté particulièrement en Extrême-

Orient depuis quelques années, et que caractérise la haine des étrangers, a pour raison principale la situation privilégiée de ces derniers.

Dans les rapports réciproques des pays de civilisation occidentale, cette question de la condition des étrangers relevait exclusivement de la législation interne. Et à ce point de vue, une différence a existé et existe encore entre les pays d'Europe et ceux d'Amérique. Jusqu'il y a environ un demi-siècle, dans la législation de presque tous les pays d'Europe, l'étranger, même de civilisation occidentale, se trouvait dans une condition manifeste d'infériorité par rapport au national; il ne pouvait notamment posséder d'immeubles. Aujourd'hui, bien que sa situation soit devenue plus favorable, elle est toujours inférieure à celle du ressortissant de pays de résidence.

Il n'en est pas de même en Amérique. Depuis plus d'un siècle que ces Etats sont nés à la vie indépendante, l'étranger a les mêmes droits civils que le national, et il doit les faire valoir devant les mêmes autorités, dans les mêmes formes et dans les mêmes conditions que celui-ci, sans restriction d'aucune sorte (pas de caution *judicatum solvi*). Mais — et ceci est un fait digne de remarque — les Etats de l'Amérique n'ont jamais admis que les étrangers aient, *en aucun cas et pour aucun motif*, plus de droits que les nationaux. Les étrangers doivent subir la condition du national, et le pays dont ils sont ressortissants ne peut réclamer en leur faveur que quand la législation du pays où ils se trouvent les met dans l'impossibilité de recourir aux autorités légales ou quand celles-ci les ont traités avec une injustice notoire, notamment du seul fait qu'ils étaient étrangers (dénî de justice).

Si en Amérique les étrangers n'ont en aucune circonstance et pour aucun motif une situation meilleure que les nationaux, à plus forte raison en est-il de même dans les pays d'Europe.

Si l'on admettait que les étrangers puissent avoir plus de droits que les nationaux du pays qui leur donne l'hospitalité, cette situation privilégiée constituerait une offense pour les nationaux. Il en serait ainsi, notamment, s'il allouait à des étrangers des indemnités qu'il refuse à ses nationaux; il commettrait, de ce fait, une injustice à l'égard de ces derniers qui, à juste titre, pourraient à leur tour demander à être indemnisés.

Le même principe doit s'appliquer au cas où l'étranger aurait subi des dommages par suite des dispositions de la législation du pays où il réside. Si le pays dont il est ressortissant pouvait porter plainte chaque fois qu'il a subi un dommage, les Etats ne seraient plus souverains sur leur territoire; leurs actes seraient presque toujours, en dernier ressort, soumis à une autorité étran-

gère qui en apprécierait la légalité. Aucun Etat n'est disposé à admettre pareilles conséquences.

Du reste, les pays les plus civilisés peuvent, dans des cas exceptionnels, édicter des lois ou des mesures qui, dans une époque normale, seraient considérées comme une violation des garanties individuelles, ou comme un attentat contre les intérêts des individus. Telles sont, par exemple, les lois édictées en temps de guerre, qui restreignent la liberté du transit, imposent des conditions spéciales aux étrangers, accordent des moratoires aux créanciers, donnent cours forcé au papier-monnaie, etc... De pareilles dispositions ne peuvent jamais faire l'objet de réclamations quelconques.

Enfin, il peut y avoir des lois qui vont directement à l'encontre des intérêts des étrangers, sans que ceux-ci aient à se plaindre, quand le motif qu'elles visent est d'intérêt social ou d'ordre général; telles sont, par exemple, les lois qui interdisent aux étrangers d'avoir des propriétés sur certains points du pays, notamment à la frontière. C'est d'ailleurs le régime établi dans bien des pays de l'Europe. Là encore, aucune réclamation ne saurait être admise.

L'Etat ne peut donc être responsable vis-à-vis d'un étranger du fait d'une loi qu'autant qu'elle tend *directement* à lui causer un dommage *en tant qu'étranger*, et *sans aucun motif d'intérêt général*.

D'après les conditions de la vie internationale contemporaine, les principes généralement admis, touchant à la condition des étrangers, sont les suivants : l'étranger, dans le pays où il réside, doit être soumis à la même condition que le national; c'est-à-dire qu'il doit jouir des mêmes droits que celui-ci et être soumis aux mêmes obligations. L'Etat dont il relève ne peut réclamer en sa faveur que dans des cas exceptionnels; à savoir :

a) Quand l'Etat qui donne lieu à réclamation est de civilisation inférieure par rapport à la civilisation moyenne occidentale et méconnaît certains droits fondamentaux des individus;

b) Quand, tout en étant de civilisation occidentale, il tombe dans l'anarchie ou établit un régime de violence qui, réprouvé par les peuples civilisés, offense gravement les droits des étrangers;

c) Quand il y a violation d'obligations conventionnelles;

d) Quand l'étranger se trouve, par suite de la législation du pays, dans l'impossibilité de recourir aux autorités locales et est traité avec une injustice notoire, notamment parce qu'il est étranger.



L'Institut de Droit international, dans sa dernière session, qui vient d'avoir lieu à Lausanne, a abordé cette question de la responsabilité des Etats. Ce n'est pas l'occasion de montrer ici comment il l'a envisagée. Mais les données que nous venons d'indiquer s'accordent entièrement avec les résolutions qu'il a adoptées à ce sujet. Et s'il n'en était pas ainsi, aucun Etat ne serait disposé à les suivre.

Si nous appliquons les données précédentes au cas qui fait l'objet de cette étude, il en résulte que le Gouvernement roumain n'a violé aucun principe du droit international à l'égard des optants hongrois du fait de ses lois agraires, et que, par suite, le Gouvernement hongrois n'a aucun droit pour formuler une réclamation contre le Gouvernement roumain à ce sujet.

4. L'APPLICATION DES LOIS AGRAIRES ROUMAINE EN TRANSYLVANIE IMPLIQUE-T-ELLE UNE SPOLIATION, UNE LIQUIDATION OU MÊME UN TRAITEMENT DE DÉFAVEUR À L'ÉGARD DES OPTANTS HONGROIS QUI AVAIENT DES PROPRIÉTÉS DANS CETTE RÉGION?

Bien que la réponse à cette question ressorte de ce qui vient d'être dit, nous voulons cependant l'examiner spécialement. Elle comporte deux points :

a) Quel but le gouvernement roumain se proposait-il en édictant les lois agraires?

b) Ces lois, étant donné leur but et leur portée, constituent-elles une spoliation, une liquidation ou même un traitement de défaveur à l'égard des optants hongrois?

1° Quelques pays d'Europe, qui se sont trouvés précédemment dans la même situation que la Roumanie, au point de vue de la répartition de la propriété foncière, ont eu recours à des moyens plus ou moins violents pour remédier à cet état de choses, des mesures normales ou de caractère modéré n'étant pas susceptibles de faire atteindre le but poursuivi. Depuis la célèbre nuit du 4 août 1789, on a estimé dans le monde entier, et surtout à l'époque actuelle, que l'intérêt des grands propriétaires fonciers devait céder le pas à l'intérêt général du pays. C'est un des cas d'application les plus importants de ce qu'on appelle la *justice sociale*. La Roumanie a senti la nécessité, elle aussi, d'entrer dans cette voie.

Le but des lois agraires qu'elle a édictées était donc de résoudre un problème social d'intérêt vital pour le pays, problème dont dépend non seulement sa paix intérieure, mais aussi son développement économique présent et futur.

Du fait que ces lois ont été édictées dans un but d'intérêt so-

cial et général, elles portent le sceau de la moralité, car, dans la vie politique intérieure, tout ce qui vise ou se propose d'atteindre l'intérêt national est moral, comme l'est dans les rapports extérieurs ce qui vise l'utilité générale;

2° D'autre part, les lois agraires roumaines ont un caractère général, parce qu'elles s'appliquent à tout le territoire roumain et à toutes les personnes ou biens qui y sont situés ou s'y trouvent. Ce sont les caractéristiques des lois générales.

Etant donné les deux conditions ci-dessus, on ne peut dire que les lois agraires roumaines ont eu un caractère de spoliation, ou seulement d'inégalité à l'égard des ressortissants d'autres pays. Elles ne l'auraient pas eu même dans le cas hypothétique où certaines personnes — nationaux ou étrangers — auraient eu à en subir les conséquences plus que d'autres. C'est le but de la mesure qui détermine son caractère, et non sa répercussion plus ou moins grande sur certaines personnes si elles n'ont pas été spécialement visées. Si ce but est l'intérêt général, il ne saurait être question de mesure d'exception, et moins encore de spoliation.

Le gouvernement hongrois, dans l'accord de Bruxelles cité plus haut, a reconnu le bien-fondé du procédé roumain; même si le représentant hongrois n'avait réellement pas eu de pouvoirs suffisants pour signer cet accord, ce fait n'enlèverait rien à la valeur de son adhésion.

Et le Conseil de la Société des Nations, dans la session qui a eu lieu le 17 septembre dernier à Genève, a agi en toute justice et équité en formulant les trois principes qu'il indique et que le traité de Trianon a rendus obligatoires pour la Roumanie et la Hongrie.

QUELLE EST LA VALEUR DE LA DÉCISION PAR LAQUELLE LE TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE S'EST DÉCLARÉ COMPÉTENT POUR CONNAÎTRE DES RÉCLAMATIONS DES OPTANTS HONGROIS?

La règle fondamentale en matière de juridiction arbitrale internationale, c'est que les juges ou tribunaux ne sont compétents que pour connaître des matières qui leur ont été expressément soumises par les parties. La volonté de celles-ci est ici la loi fondamentale.

Les tribunaux mixtes ne doivent leur existence qu'à cette volonté des parties et, en conséquence, ils n'ont d'autres attributions que celles qui leur ont été strictement conférées. Pour toutes autres questions, même connexes, ils n'ont absolument aucune compétence, on peut affirmer avec force qu'ils sont inexis-

*tants*. En conséquence, il n'est pas nécessaire que les parties déclinent leur juridiction. Elles peuvent purement et simplement les ignorer.

Certes, en cas de doute, le tribunal peut statuer sur sa compétence, en interprétant la volonté des parties. Mais quand son incompétence est manifeste, la résolution qu'il prend en se déclarant compétent n'a aucune valeur, car il commet une vraie usurpation de pouvoir.

Si le tribunal rend une sentence sur des matières qui n'entrent pas dans ses attributions, les parties peuvent donc ou bien l'accepter, ou bien la rejeter. La jurisprudence internationale est uniforme dans ce sens. Il y a eu plusieurs cas très importants dans lesquels une partie s'est refusée à exécuter la sentence, parce qu'elle sortait des termes formels et précis du compromis, bien qu'elle restât dans la matière en litige. Il convient de mentionner expressément à ce sujet le refus du Sénat américain d'accepter la sentence arbitrale rendue par le roi de Hollande le 10 janvier 1831 dans une affaire de frontière entre l'Angleterre et les Etats-Unis.

Le tribunal arbitral mixte, constitué par le traité de Trianon (art. 239), ne l'a été que pour les cas de liquidation de guerre spécialement indiqués par ledit traité et entièrement étrangères à la réforme agraire, mesure sociale, générale, conçue bien avant le traité. Sa compétence ne s'étend pas plus loin.

En conséquence, la déclaration de compétence faite par le tribunal arbitral mixte pour connaître de la réclamation hongroise n'a aucune valeur. Elle doit être considérée comme inexistente.

#### DE LA COMPÉTENCE DU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Une question nous reste encore à examiner. Quelle est la compétence du Conseil de la Société des Nations dans la matière qui fait l'objet du présent travail? Quelle recommandation peut-il formuler? Quelles solutions peut-il proposer au cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord comme il les y a engagées?

Pour répondre à ces questions, il faut se rendre compte du caractère du Conseil, de son rôle, de ses attributions, et du critère dont il s'inspire pour résoudre les cas à lui soumis.

Etant donné l'interdépendance croissante des Etats au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la nécessité se faisait sentir d'un organe qui veille aux intérêts généraux et au maintien de la paix. Cet organe, ce fut le concert des Grandes Puissances avant la grande guerre et le Conseil de la Société des Nations après la constitution de celle-ci.

Selon l'esprit du Pacte, le « Concert Européen » était destiné

à disparaître, et la politique collective, qui jadis était exclusivement aux mains des grandes puissances, devait être mondiale, c'est-à-dire être exercée dans la Société des Nations, soit par tous les membres réunis en Assemblée, soit par le Conseil.

D'après les dispositions du Pacte, le Conseil est au premier chef un organisme politique.

Le rôle du Conseil, même dans les questions délicates, est surtout celui d'un médiateur (art. 12 et 15 du Pacte). Mais son rôle est plus important encore, ainsi que nous le verrons par la suite. Dans le cas concret que nous étudions, ces caractères du Conseil ont été mis en lumière par le rapporteur Sir Austen Chamberlain. Dans son rapport présenté au Conseil le 17 septembre 1927, il a dit que le Conseil ne pouvait se borner à donner suite à la demande hongroise de nomination de deux membres suppléants du tribunal arbitral mixte : « en ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties ».

C'est du reste l'attitude qu'il a prise dans toutes les questions qui ont été portées devant lui.

Mais son rôle est plus important encore. L'article 11 du Pacte donne compétence au Conseil pour sauvegarder efficacement la paix des nations et l'alinéa 2 de l'article précise :

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

Enfin, l'article 12 ajoute :

« Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil... »

Etant donné le caractère du Conseil, son rôle et ses attributions, le critère dont il s'inspire n'est pas le critère juridique, fait souvent de logique abstraite ou pénétré de la notion de justice absolue. Il s'inspire surtout et avant tout du critère politique, qui prend en considération tous les aspects de la question, et particulièrement les aspects économique, social, politique, raisons de convenance. C'est la justice sociale. Pour lui, c'est le but, savoir : l'intérêt général de la paix, qui prime toute autre considération, et pour l'atteindre, il peut même aller à l'encontre des règles juridiques, s'il l'estime nécessaire.

Le Conseil a affirmé ces principes dans un cas célèbre qui a été porté devant lui, le conflit italo-grec. Quelques-uns de ses membres ont même déclaré sans aucun embarras qu'ils n'avaient aucune connaissance du droit international (Déclarations de lord Robert Cecil, cf. compte rendu de la 26<sup>e</sup> session du Conseil, séance du 22 septembre 1923).

Ce critère a dominé toutes les décisions du Conseil dans les questions qui lui ont été soumises, notamment dans l'affaire des îles d'Aland, dans l'affaire de la Haute-Silésie, dans le conflit gréco-bulgare et dans l'affaire de Mossoul.

Le rapport précité de Sir Austen Chamberlain soutient aussi ce même point de vue. Il dit qu'il était impossible au Comité de juristes nommé :

« D'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil, et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu dont trois instances internationales furent tour à tour saisies. Au contraire, il a, à maintes reprises, tenté d'aboutir à une solution d'ensemble qui eût pu clore le débat et amener l'apaisement ». (47<sup>e</sup> session du Conseil, séance du 17 septembre 1927.)

D'après l'exposé précédent, le Conseil est compétent pour connaître du conflit roumano-hongrois, en vertu de l'article 11 du Pacte. Il peut recommander aux parties tous les moyens qu'il estime propres à amener l'apaisement entre elles. Les recommandations qu'il a faites dans la dernière session sont capables de produire ce résultat.

Enfin, si les parties ne se mettent pas d'accord, le Conseil peut prendre les résolutions que conseillent les circonstances.

#### CONCLUSIONS.

En conséquence, et pour les motifs ci-dessus exposés, nous estimons :

1<sup>o</sup> Que l'application des lois agraires roumaines aux biens des ressortissants hongrois en Transylvanie ne rentre nullement dans le cadre des stipulations de l'article 250, ni d'aucun autre article du traité de Trianon;

2<sup>o</sup> Que le Gouvernement roumain, en appliquant auxdits ressortissants hongrois les dispositions de ses lois agraires, a procédé dans le plein exercice de sa souveraineté, n'a commis aucun acte de spoliation à l'égard de ceux-ci, et n'a violé aucun principe de droit international;

3° Que s'il devait indemniser les dits ressortissants hongrois, le Gouvernement roumain leur accorderait de ce fait un traitement de faveur que rien ne justifie et auquel le Gouvernement hongrois lui-même n'a jamais songé, ayant déclaré (note de février 1920) que tout ce qu'il demandait pour ses nationaux était un traitement d'égalité. Si semblables indemnités étaient accordées, la justice exigerait qu'elles s'étendissent aussi à tous les habitants du royaume — nationaux ou étrangers — qui ont subi l'application des lois agraires roumaines.

Les idées contenues dans ces trois conclusions précédentes ont été d'ailleurs expressément reconnues par le Comité du Conseil et acceptées par ce dernier, comme étant les principes que l'acceptation du traité de Trianon a rendus obligatoires pour les deux parties;

4° Que le Tribunal arbitral mixte, institué conformément au traité de Trianon avec une mission strictement délimitée, n'a aucune compétence pour connaître des réclamations des optants hongrois relatives aux dommages qu'ils déclarent avoir subis du fait de l'application des lois agraires roumaines, et que la résolution émise par le dit tribunal, en se déclarant compétent, doit être considérée comme nulle et non avenue;

5° Que si, conformément à l'invitation du Conseil de la Société des Nations, le Gouvernement roumain réintègre son juge au tribunal arbitral mixte, il doit être bien entendu que c'est uniquement pour connaître des réclamations rentrant dans sa compétence, et nullement pour celles concernant les lois agraires;

6° Qu'il n'y a pas lieu de demander l'avis de la Cour internationale de Justice sur les questions examinées par le Comité des Trois nommé par le Conseil, — ainsi que le demande le Gouvernement hongrois — attendu que malgré un certain aspect juridique, on ne peut pas contester le fait que le Conseil se trouve en présence d'une question ayant un caractère essentiellement politique. Au surplus, on ne doit pas perdre de vue que le Comité des Trois, après avoir longuement étudié lui-même le problème, a cru devoir consulter des personnalités entièrement impartiales, jouissant d'une haute réputation internationale et ayant une compétence juridique incontestable. En procédant de la sorte, le Conseil a voulu s'entourer de toutes les garanties nécessaires. Il a fait preuve d'une grande prudence, quoiqu'il ne fût nullement obligé de procéder de la sorte. Dans ces conditions, on peut affirmer avec certitude que le Conseil n'a aucunement à demander à qui que ce soit un nouvel avis au sujet de l'affaire que nous venons d'étudier.

## Histoire d'un Conflit<sup>(1)</sup>

par

Jean APPLETON,

*Professeur des Facultés de Droit,  
Président de l'Association Nationale des Avocats de France*

Dans sa dernière session, le Conseil de la Société des Nations a été appelé, sur le rapport de Sir Austen Chamberlain, à formuler son avis sur le grave conflit divisant la Roumanie et la Hongrie, à propos de l'application de la réforme agraire roumaine aux ressortissants hongrois de la Transylvanie. En dépit des efforts désespérés du comte Apponyi, représentant la Hongrie, rendu sympathique à la fois par la plus prestigieuse éloquence et par cette sorte d'auréole dont le sort pare aisément les peuples fiers et romantiques, le Conseil s'est prononcé, au moins sur le principe, en faveur de la thèse roumaine. Au mois de décembre prochain, si les parties, comme on peut le craindre, ne s'entendent pas dans l'intervalle, le Conseil de la Société des Nations aura à appliquer les sanctions prévues dans le rapport de Sir Austen Chamberlain. Le moment paraît venu de jeter un coup d'œil d'ensemble sur cette question si troublante pour la paix orientale, et d'apprécier, à cette occasion, l'œuvre accomplie par l'Assemblée de Genève.

La cause du conflit est connue : c'est l'application aux « optants » hongrois de Transylvanie, — c'est-à-dire aux anciens sujets du royaume de Hongrie ayant opté pour leur nationalité d'origine, — des mesures d'expropriation prises en exécution des lois roumaines de réforme agraire.

Il semble que de tout temps le problème de l'accession des cultivateurs à la propriété foncière ait été l'un des plus graves sujets de préoccupation des peuples et de leurs maîtres. Rome a connu, dans ce domaine, des luttes tragiques. L'ardent amour du laboureur pour la terre qu'il a fécondée, son humble et héroïque aspi-

---

(1) Article paru dans la *Revue des Vivants*, n° 10, novembre 1927.

ration vers la possession définitive du champ paternel, source à ses yeux de tout bonheur humain, expliquent bien des guerres civiles, bien des révolutions. La tradition religieuse, si vivace pourtant chez le paysan, cède elle-même à cette passion victorieuse. On ne peut expliquer la promptitude et l'allégresse qui marquent au moyen-âge la conversion du cultivateur ibérique à l'islamisme importé d'Asie, sans tenir compte de la question agraire. Soumis au régime féodal qui faisait de lui un détenteur précaire, comment n'eût-il pas été ébloui par l'Eden que lui promettait une loi religieuse et civile où la terre, propriété d'Allah, est concédée par lui sans appel à celui qui la cultive?

Depuis des siècles, la possession de la terre est la revendication obstinée du moujik russe; elle a favorisé une révolution sanglante, dont les suites ne peuvent encore être mesurées, et dont les protagonistes eux-mêmes ont dû souvent faire fléchir leurs principes devant la force irrésistible du grand rêve paysan.

Le problème s'est posé hier pour la Roumanie : il se pose aujourd'hui pour tous les pays successeurs de l'ancien empire austro-hongrois ou issu de lui. La France, qui l'a lentement et pacifiquement résolu en Europe, pour ainsi dire sans s'en douter, le considère déjà de près en Afrique du Nord; la Sicile en est agitée depuis cinquante ans; et il n'est pas jusqu'à la lointaine Irlande qui ne puisse être appelée un jour à jouer sa partie dans le chœur tragique des héros de la glèbe et du sillon.

## II

La Roumanie, avant la guerre, a été maintes fois menacée d'une révolution agraire. La répartition de la propriété rurale y était évidemment défectueuse. Près de la moitié des terres cultivables (3.810.351 hectares) étaient possédées par 5.385 grands propriétaires, alors que 920.939 paysans se partageaient 40 % du surplus, le reste étant constitué par des domaines moyens. Les clauses léonines des baux, l'absence de crédit bien organisé, la coopération encore dans l'enfance, tout avait contribué à rendre presque intolérable la situation ainsi créée. Le gouvernement roumain se trouve donc amené, dès avant la guerre, à résoudre hardiment le problème au moyen d'une expropriation des *latifundia* au profit des cultivateurs. Les mesures alors décidées furent mises en œuvre au cours même de la terrible campagne qui priva temporairement la Roumanie, entrée en guerre aux côtés des Alliés, de plus de la moitié de son territoire. Une assemblée nationale élue à cet effet dès avant la guerre, en mai 1914, réunie à Jassy en 1917, modifia l'article 19 de la Constitution, et institua une expropriation des terres pour cause d'utilité natio-



nale, moyennant une indemnité raisonnable. Cette réforme constitutionnelle consacrait l'expropriation *totale* des biens de main-morte et de ceux des absentéistes, et l'expropriation *partielle* des autres biens ruraux.

Par l'effet de cette réforme, notamment, les communes, les hospices, l'Eglise, la couronne elle-même, perdaient *tous* leurs biens cultivables; le roi Ferdinand fut le premier à consentir à la paix sociale ce sacrifice nécessaire.

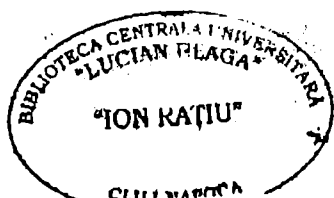
Avant même que le Parlement roumain pût être réuni, bien avant que le Traité de Trianon eût fixé le sort de la Hongrie, un décret-loi du 16 décembre 1918 rendait la mesure applicable à tout le royaume. Enfin, la loi agraire du 17 juillet 1921 acheva de mettre la réforme au point.

Les autorités roumaines passèrent tout de suite à l'exécution. Des commissions départementales, présidées par un magistrat, procédèrent à l'évaluation des terres et à la fixation des indemnités allouées en rentes amortissables. Le droit de défense et de discussion des propriétaires était soigneusement réglé et garanti. Ils bénéficiaient même d'un double degré de juridiction, et pouvaient se pourvoir devant les cours d'appel.

### III

La réforme agraire fut mise en vigueur dès les premiers mois de 1919. Les indemnités, il faut le reconnaître, étaient loin de représenter la valeur actuelle des terres sur le marché libre. Sensiblement égale à cette valeur au moment où la réforme a été conçue et inscrite dans la Constitution, cette indemnité s'est considérablement abaissée par suite de la dépréciation de la devise roumaine. Il était pourtant impossible au Gouvernement d'élever le chiffre du dédommagement offert: il eut couru à la ruine financière, et eut fait sombrer du même coup une réforme qui lui paraissait, à bon droit, le gage le plus précieux de la paix sociale, et le seul remède efficace contre le bolchevisme envahissant.

Les propriétaires roumains se résignèrent donc à accepter le sacrifice qui leur était demandé. Il en fut de même des propriétaires étrangers, sauf une seule exception: en Transylvanie, pays annexé à la Roumanie, à la suite de la guerre, un certain nombre de propriétaires hongrois, usant d'une faculté que leur réservait le traité de Trianon, optèrent pour la nationalité hongroise, et soutinrent que le même traité les soustrayait à la loi commune. Ils revendiquèrent une situation privilégiée tant à l'égard des propriétaires étrangers que des Roumains eux-mêmes.



et prétendirent que leurs biens devaient être exempts des mesures d'expropriation prévues par les lois agraires.

Telle est l'origine du grave conflit qui met encore aujourd'hui aux prises les Gouvernements roumain et hongrois. Dès la préparation du traité de Trianon, il avait été prévu, et il semble bien qu'il ait été dans les intentions des rédacteurs du traité de l'écarter par une fin de non-recevoir très nette opposée à la thèse hongroise. Les représentants de la Hongrie connaissaient, à cette époque, la législation agraire roumaine déjà en vigueur; et par leur note n° 8, du 14 janvier 1920, signalant à la Conférence de la paix les dangers qui résulteraient de la réforme pour la propriété hongroise en territoire cédé, ils demandaient, en ce qui concerne la Transylvanie, une stipulation expresse précisant que « les personnes physiques ou morales appartenant à la minorité hongroise ne subiront ni en droit ni en fait *aucun traitement différent*, au point de vue de leurs intérêts matériels, *de celui des ressortissants roumains appartenant à la nationalité roumaine* ».

Après la rédaction du projet de traité, la délégation hongroise, dans ses observations présentées sur l'article 250, qui exempte les sujets hongrois de Transylvanie de l'effet des mesures de guerre consistant en saisies et liquidations des biens, craignant que cet article ne protégeât pas suffisamment les Hongrois, demande « une déclaration rassurante, portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants (c'est-à-dire aux Hongrois) et se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne soit séquestré, liquidé ou exproprié, en vertu d'une disposition légale ou *par une mesure spéciale qui, dans les mêmes conditions, ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure.* »

En somme, tout ce que demandait la délégation hongroise, c'était une déclaration l'assurant que, dans l'exécution de la réforme agraire, les Hongrois ne seraient pas plus mal traités que les Roumains placés dans une situation identique. En fait la législation roumaine applicable en Transylvanie ne fait aucune distinction entre les propriétaires hongrois et ceux de toute autre nationalité placée dans la même situation. Retenons donc qu'aucune nouvelle protestation ne s'est alors élevée, du côté hongrois, ni sur le principe de la réforme agraire roumaine, ni sur sa compatibilité avec les garanties inscrites, au profit des Hongrois, dans l'article 250 du Traité de Trianon.

Cependant, le Gouvernement hongrois allait bientôt changer d'attitude; et, après avoir tenté de saisir la Conférence des ambassadeurs, par une requête en date du 15 mars 1923, il attirait l'attention du Conseil de la Société des Nations sur l'expropriation des biens hongrois par suite de l'application de la réforme

agricole en Transylvanie. Arguant des dangers que cette situation pouvait faire courir à la paix, le Gouvernement hongrois déclarait agir en qualité de membre de la Société des Nations, en vertu de l'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, du Pacte, aux termes duquel il soutenait, à bon droit, être fondé à saisir le Conseil de faits qui seraient « de nature à affecter les relations internationales et, par suite, à troubler la bonne entente entre les nations dont la paix dépend ». Le Gouvernement hongrois demandait, en conséquence, au Conseil de la Société des Nations de « prononcer que les dispositions législatives et administratives en question du royaume de Roumanie sont contraires aux traités...; d'ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois frappés des mesures confiscatoires de la réforme agraire actuellement poursuivie en Roumanie soient restitués aux ayants-droit... etc. »

Le Conseil renvoya la discussion de l'affaire au mois de juillet suivant, en invitant les parties à chercher un terrain d'entente. Dans l'intervalle, M. l'ambassadeur Adatci, rapporteur de l'affaire, invita les parties à se rendre à Bruxelles, le 25 mai 1923, pour négocier sous ses auspices. Des plénipotentiaires furent constitués de part et d'autre; la Roumanie était représentée par M. N. Titulesco, alors ministre de Roumanie à Londres, et la Hongrie par le comte Csáky et M. Gajzago. Ces négociations aboutirent à un procès-verbal en date du 27 mai, rédigé par les hauts fonctionnaires de la Société des Nations, avec la collaboration des délégués hongrois, écrit, en grande partie, de la propre main de ces derniers, et dûment paraphé, notamment, par le comte Csáky, premier délégué hongrois, muni des pleins pouvoirs les plus étendus. Si ce procès-verbal constate, il faut le reconnaître, de profondes divergences de vues, sur plusieurs points, entre la Hongrie et la Roumanie, il contient toutefois un alinéa consacrant sur la question de principe, un accord précis et indiscutable. Cette disposition est ainsi conçue : « 1<sup>o</sup> Sur la question de l'incompatibilité entre la loi roumaine et les dispositions du traité relatives aux droits des optants hongrois, il est admis, et les représentants hongrois ne contestent pas, que le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire. »

La question paraissait tranchée, du moins dans son principe et sauf l'examen des situations particulières. Il était admis que les procédures de liquidation des biens prévues au Traité de Trianon, dont les optants hongrois se trouvaient affranchis par l'article 250 de ce traité — mesure de bienveillance et d'apaisement dont ne bénéficiaient point les autres propriétaires ex-enemis — ne devaient pas être confondues avec les expropriations.

prescrites en vertu d'une législation agraire générale d'ordre intérieur, les expropriations étaient reconnues compatibles avec la situation faite par le Traité de Trianon aux optants hongrois. La réforme agraire roumaine, rude mais nécessaire instrument de pacification sociale, était sauvée.

Un coup de théâtre inattendu devait tout compromettre. Quinze jours après la rédaction de ce procès-verbal, le Gouvernement hongrois contestait l'interprétation du traité, donnée par ses propres mandataires, et désavouait son plénipotentiaire.

Ce désaveu, il convient de le noter, ne pouvait changer le résultat acquis. Il est reconnu, en effet, par la doctrine et la pratique diplomatique, non seulement que les Etats qui ont signé un traité ont qualité et pouvoir pour l'interpréter; que cette interprétation lie à la fois les Gouvernements qui l'ont donnée et leurs ressortissants; mais encore qu'une telle interprétation n'exige ni des formes solennelles ni une ratification en règle; qu'il suffit qu'elle soit consignée dans un protocole dressé à la suite d'une conférence ou constatée par un échange de dépêches concordantes, ou encore exprimée sous forme de déclarations réciproques.

Il convient toutefois de souligner la raison surprenante par laquelle le second représentant de la Hongrie, M. Gajzago, au cours de la séance du Conseil de la Société des Nations du 5 juillet 1923, tenta de justifier le désaveu de son Gouvernement. Voici ses propres paroles : « M. Titulesco était déjà sur le point de prendre son train, qui partait; il négociait avec impatience, son auto avec ses bagages devant la porte, lui debout. Afin d'empêcher qu'il ne manquât le train, le comte Csáky a discuté aussi à la hâte. Et, à un moment de nervosité et de faiblesse, occasionnées, d'une part, par sa déférence à l'égard de S. E. M. Adatci, qui voulait obtenir absolument un texte, d'autre part par son empressement de ne pas faire manquer le train à M. Titulesco, il lui semblait peut-être que le texte du projet de résolution répondait aux intérêts de son Gouvernement, et, pour en finir, il a apposé ses initiales au-dessous d'une partie du texte du projet de résolution que l'on avait discuté. »

Sur quoi, M. Adatci, qui présidait aux conversations de Bruxelles, répondit sur-le-champ : « Je sais que ce que j'ai consigné dans mon exposé est la vérité pure... M. le comte Csáky se trouvait dans un état de parfait jugement, lorsque j'ai obtenu de lui des concessions... M. le comte Csáky a toujours répondu à toutes mes questions au nom de son Gouvernement et après mûre réflexion; il a été convaincu que, dans l'intérêt de son pays, il devait signer, et il a signé. Toutes les expressions de ce document... ont été soigneusement examinées par les deux parties,

qui ont eu naturellement toute liberté d'y faire des corrections... C'est après avoir mûrement réfléchi que le premier délégué hongrois a apposé son paraphe. »

C'est dans ces conditions que le rapport de M. Aadatci, tel qu'il avait été rédigé avant le désaveu du comte Csaky par son Gouvernement, fut adopté à l'unanimité par le Conseil, la Hongrie s'étant abstenue. La résolution votée prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal des conversations de Bruxelles, et reconnaît, par suite, la compatibilité du Traité de Trianon avec la réforme agraire roumaine.

#### IV

La question allait rebondir de nouveau devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.

On sait que le traité de Trianon, dans son art. 239, comme les autres traités de paix conclus après la grande guerre, a institué un tribunal arbitral mixte en vue de trancher certains différends, notamment ceux concernant les dettes contractuelles d'avant-guerre, et la réparation des dommages causés aux biens, droits et intérêts des ressortissants des puissances alliées par les mesures de guerre économique, telles que les saisies, confiscations et séquestres.

Les optants hongrois de Transylvanie, expropriés par application de la réforme agraire, crurent pouvoir saisir le tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, en vertu des articles 239 et 250 du Traité de Trianon, de leur demande en restitution des terres expropriées et en dommages-intérêts. Pour que leur thèse pût triompher, il leur fallait prouver qu'ils se trouvaient dans l'un des cas, limitativement énumérés au Traité, pour la solution desquels le tribunal arbitral avait été constitué. Ils argumentèrent donc de l'article 250, qui exempte les Hongrois de Transylvanie des mesures de saisie et de liquidations de biens ennemis, pratiquées au cours ou en conséquence de la guerre, et donne compétence au tribunal arbitral mixte pour trancher les difficultés nées de l'application de cet article.

Pour triompher, les optants hongrois devaient donc soutenir et faire admettre par les arbitres, que les expropriations pratiquées en Transylvanie, par application de la réforme agraire, constituaient au sens de l'article 250, des mesures de « saisie » ou de « liquidation »; tâche d'autant plus difficile, que la réforme roumaine avait été amorcée en mai 1914, à une époque où il n'était pas question de la guerre mondiale. D'ailleurs, comme l'a fort bien fait remarquer M. Alexandre Millerand, avocat du

Gouvernement roumain, au cours de sa plaidoirie, les saisies et liquidations constituent essentiellement une mesure de guerre, destinée à désintéresser pour partie les alliés des dommages causés par les puissances ex-ennemies, reconnues incapables par leurs seules ressources de les réparer complètement. Elles n'ont donc rien de commun avec une expropriation pour cause d'utilité publique ou nationale, condition et conséquence d'une réforme agraire décidée pour satisfaire aux exigences de l'intérêt général.

En dépit de ces considérations d'évidence, et malgré l'interprétation donnée à l'article 250 par le Gouvernement hongrois lui-même, tant au cours des travaux préparatoires du traité qu'à la conférence de Bruxelles en 1923, le tribunal arbitral mixte, dans une série de décisions du 10 janvier 1927, s'est déclaré compétent pour statuer sur les requêtes des optants hongrois. A lire le texte des sentences, on ne peut qu'être frappé de la faiblesse de leurs motifs; et ce sentiment s'accroît encore lorsqu'on les compare au texte de l'avis séparé — du *dissent*, pour employer l'expression anglaise — formulé par l'arbitre roumain, où sont résumés avec une force convaincante les arguments de la thèse opposée.

La réforme agraire roumaine, gage et base de la paix sociale, allait-elle donc être ruinée? Les paysans allaient-ils être privés d'une terre longtemps convoitée, tombeau de leurs aïeux, fécondée par leurs labours, espoir de leur avenir? Pour éviter cette extrémité et les troubles incalculables qui devaient s'ensuivre, le Gouvernement roumain retira son arbitre.

Rigoureusement, il en avait le droit. Par l'organe de M. Millebrand, il avait formellement déclaré qu'il n'entendait pas soumettre au jugement des arbitres la question de leur propre compétence. Les arbitres, en effet, ne sont pas juges, et moins encore juges souverains, de l'étendue de leurs pouvoirs. Ils ne tiennent ces pouvoirs que de leurs mandants; hors des limites de la convention qui les a institués, ils ne sont rien. S'ils statuaient au delà de leur mission spéciale, ils n'auraient pas seulement méconnu des règles de compétence; ils auraient commis une usurpation de pouvoirs, condamnant leur sentence à n'être plus qu'un véritable néant juridique.

Sans doute, surtout en matière internationale, il y aurait danger à user d'une façon trop discrétionnaire du procédé qui consiste à récuser la juridiction arbitrale pour cause d'incompétence. L'interprétation des traités, au point de vue de la limite des pouvoirs arbitraux, ne relève, en droit international, d'aucun tribunal. La Cour permanente de justice internationale n'a, à cet égard, aucun pouvoir d'interprétation judiciaire.

On voit à quels abus pourrait conduire l'usage excessif du procédé, légitime en soi, employé par le Gouvernement roumain. Aussi celui-ci, pour ne pas s'exposer à un tel reproche, s'est-il empressé de recourir à la Société des Nations et de lui déférer le litige, sous sa nouvelle face. Evoqué tout d'abord devant l'Assemblée de Genève, repris devant le tribunal arbitral mixte, le problème de la réforme agraire roumaine entre dans sa phase finale et sera tranché par le Conseil de la Société des Nations au cours de sa session de décembre.

## V

La requête du Gouvernement roumain, présentée comme celle du Gouvernement hongrois en 1923, par application de l'article 11, alinéa 2, du Pacte, fut développée par M. N. Titulesco dans la séance du Conseil du 7 mars 1927. Elle demandait à la Société des Nations de suggérer aux parties un moyen de trancher un litige devenu de jour en jour plus grave et plus irritant.

Après une réplique de M. Gajzago, représentant de la Hongrie, le Conseil décida de choisir comme rapporteur sir Austen Chamberlain, auquel furent adjoints les deux représentants du Japon et du Chili.

Le Gouvernement hongrois, de son côté, demanda au Conseil de nommer deux arbitres suppléants au tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, pour lui permettre de fonctionner.

A la séance du Conseil du 17 septembre 1927, sir Austen Chamberlain donna lecture de son rapport, au nom du Comité des Trois. Il fit connaître qu'après de vaines tentatives de conciliation, le Comité avait été appelé à s'éclairer, sur la question de droit, des lumières d'un groupe de jurisconsultes hautement compétents. Il proposa au Conseil, comme conclusions, les trois résolutions suivantes :

« I. Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

« Quant à l'article 250, celui-ci interdit l'application de l'article 232 à la propriété des ressortissants hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article, l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé.

« A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans

le Traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire qu'elle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international exemptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

« La question d'indemnité, quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue, n'entre pas ici en ligne de compte.

« II. Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

« Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément, ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci, et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, comme tels, en violation de l'article 250, et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire.

« L'interdiction pour les Hongrois de posséder des biens immobiliers dans les territoires transférés à la Roumanie, même étendue à tous les étrangers, ne serait pas conforme à l'obligation que la Roumanie a contractée par le Traité de permettre aux optants hongrois de conserver leurs biens immobiliers; mais c'est là une question étrangère à l'article 250.

« III. Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires, et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

« La faculté que se sont réservée les Puissance alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie des biens hongrois par le Gouvernement et que le propriétaire de ces droits soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois. »

La vigueur de ces formules, leur caractère logique et pratique



à la fois, frappèrent vivement les assistants. Pour les sanctionner, sir Austen Chamberlain proposa au Conseil d'inviter les parties à se conformer aux trois principes ci-dessus, et la Roumanie à réintégrer son arbitre au tribunal mixte. Il ajouta :

« En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon.

« En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du tribunal arbitral mixte.

« Dans le cas du rejet par les deux parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Pacte. »

Ces conclusions donnaient, en somme, satisfaction à la demande roumaine. Les combattre devenait une tâche redoutable. Le comte Apponyi ne recula pas devant elle; il y fut supérieur. Toute sa vieille expérience parlementaire, unie à un magnifique talent oratoire, fut mise par lui au service de la cause nationale. Ce fut tragique : celui que Björnson avait jadis appelé « le plus grand acteur de l'époque » avait trouvé un théâtre à sa taille : l'Europe, le monde entier, frémissaient à l'entendre revendiquer pathétiquement les droits des plus faibles. Pourtant, les hommes d'Etat qui connaissaient bien son passé, malgré une émotion dont ils ne pouvaient se défendre, souriaient parfois un peu en se rappelant le rôle historique de ce défenseur des opprimés, et les lois de 1907, si durement imposées aux Tchéco-Slovaques, aux Yougoslaves et aux Roumains de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

L'atmosphère dans laquelle le savant, l'habile M. Titulesco avait à parler, devenait singulièrement difficile. Il lui fallait replacer la discussion sur le terrain du droit public; et, au lieu de cueillir à pleines mains les plus éclatantes fleurs de rhétorique, il devait labourer un sol ingrat. Aussi sa première intervention, suivie avec l'intérêt le plus attentif par les spécialistes, laissait-elle plus froide la masse des auditeurs. On y reconnut la méthode rigoureuse, un peu abstraite, de l'ancien professeur à la Faculté de Bucarest. Sa démonstration était convaincante pour tous ceux qui connaissaient à fond le Pacte de la Société des Nations; aux autres, elle parut peut-être, tout d'abord, un peu aride.

Il fallut une imprudence du comte Apponyi pour que l'homme d'Etat roumain reprît enfin sur son auditoire un incontestable ascendant. Le délégué hongrois avait insisté dangereusement sur le traitement différentiel qu'il réclamait en faveur de ses compatriotes de Transylvanie. Cela, le Conseil ne pouvait l'admettre : comment ! les Hongrois allaient être mieux traités, sur le sol roumain, que les sujets alliés, que les Roumains eux-mêmes ! M. Titulesco bondit, et, avec sa fougue coutumière, avec une abondance verbale, une rapidité de parole, une virtuosité vraiment extraordinaires, il charma, conquit et convainquit à la fois le Conseil et le public.

Plusieurs délégués intervinrent : chez M. Scialoja on sentait le désir, inspiré sans doute par des intérêts politiques faciles à comprendre, de ménager la Hongrie, mais ce désir se heurtait en lui aux impérieux conseils de sa conscience juridique et aux souvenirs de la part prépondérante qu'il avait prise dans la rédaction du Pacte.

Paul-Boncour, au nom de la France, et en présence de M. Briand grave et attentif, apporta au débat, avec tout le charme d'un beau langage, la clarté qu'il tient de sa culture nationale. Il appuya, de toute l'autorité de son magnifique talent, la thèse de la Roumanie, et mit en relief les avantages que l'Europe et la paix du monde pouvaient tirer d'une judicieuse application de l'article II.

Mais la physionomie la plus curieuse était celle de M. Stresemann. Son impassibilité diplomatique dissimulait mal sa gêne. Il lui était impossible d'abandonner ouvertement les Hongrois, alliés de son pays ; mais il lui était bien difficile de combattre les conclusions proposées par le rapporteur, puisque c'étaient celles auxquelles s'était rallié, au sein du Comité des experts, son propre jurisconsulte, le docteur Gauss ; et, enfin, il ne pouvait être que bien timide en insinuant qu'un recours à la Cour de La Haye pouvait être indiqué, puisque ce procédé apparaissait comme peu conciliable avec l'opinion qu'il avait lui-même soutenue dans le conflit germano-hellène à propos du navire *Salamis*, affaire qui figurait à l'ordre du jour de la même session.

Sir Austen Chamberlain fut amené, par l'obstination du délégué hongrois, à une intervention vraiment pathétique. Cette résistance acharnée à tout esprit de conciliation, cette volonté implacable de fuir tout terrain d'entente, manifestée par le comte Apponyi, inspirèrent au rapporteur des paroles d'une extrême virulence, peu fréquentes dans un congrès de plénipotentiaires. On en jugera par cet extrait :

« Les représentants hongrois et le Gouvernement hongrois.

ont refusé, du commencement à la fin, de faire aucune concession en quelque manière que ce fût. Ils ont pris position dès le début et irrévocablement maintenu leur position devant la Commission. Ils ont refusé de faire aucune autre concession ou de tenter le moindre geste de conciliation.

« Je ne puis que mettre en contraste cette attitude avec celle du représentant roumain et de son Gouvernement. Ceux-ci ont pris les suggestions faites par la Commission comme base de nouvelles propositions émises en leur nom. Je ne prétends pas que la Commission eût pu les accepter telles quelles, mais les représentants hongrois n'ont pas même consenti à entrer en discussion sur ces bases. Ils n'ont, d'un bout à l'autre, pas cédé un pouce de terrain. Ils n'ont pas davantage progressé d'un pouce dans la voie de la conciliation et dans le sens de la paix.

« Le Conseil se propose de faire un effort encore, et un appel fait au nom du Conseil tout entier aura une force et une autorité que ne peut posséder aucun appel adressé par votre Comité des Trois ou par un élément isolé de cet organisme.

« Je ne puis croire, avant que cela soit irrévocablement démontré, qu'aucun Etat, membre de cette grande Société, puisse rester sourd à un pareil appel, et qu'aucun Etat en face d'un pareil appel puisse refuser d'entrer dans les voies de la conciliation.

« Quant au reste, je regrette que la nature même de la déclaration faite par le représentant de la Hongrie m'ait imposé le devoir de prononcer de telles paroles, mais je ne pouvais moins faire, j'en suis convaincu, sans faillir aux obligations que j'ai contractées envers le Conseil qui m'a fait l'honneur de me désigner comme rapporteur de cette question. »

Finalement, pour ménager encore une fois la Hongrie, il fut décidé que le Conseil approuverait les trois principes proposés par les juristes et adoptés par le Comité des Trois, en invitant les parties à se mettre d'accord sur ces bases avant la session de décembre; ce qui fut adopté à l'unanimité, le représentant hongrois s'étant abstenu.

## VI

La Roumanie obtenait, en somme, satisfaction. Il était impossible, on le conçoit, de bouleverser l'économie d'une réforme agraire, de sa vraie charte sociale, dont le royaume roumain

agrandi attendait son salut dans la paix sociale retrouvée. En décembre, la Société des Nations achèvera son œuvre...

Que faut-il en penser? L'exposé qui précède l'indique assez clairement. Toutefois, deux questions se posent, sur lesquelles l'attention doit être attirée : d'abord, la Société des Nations avait-elle le droit de se saisir d'une telle question? Et puis, l'ayant retenue à sa barre, pouvait-elle instruire l'affaire comme elle l'a fait, et repousser la demande hongroise d'un recours à la Cour permanente de justice de La Haye?

1° Sur le premier point, l'article II, alinéa 2, du Pacte est très clair :

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

Les pouvoirs du Conseil sont donc illimités. Il a le droit de tout faire et de tout entreprendre en vue de sauver la paix dont il est le gardien. Comme en droit romain le salut de l'Empire, le salut de la paix est sa loi suprême; il y pourvoit sans entrave.

La Hongrie avait elle-même, dès 1923, pris l'initiative d'un tel recours. La Roumanie n'a fait que suivre son exemple. Il paraît inutile de démontrer la légitimité du procédé, dont, d'ailleurs, aucun membre du Conseil ne semble avoir douté.

Sur le second point, l'article 12 du Pacte précise que, s'il s'élève entre membres de la Société des Nations un différend susceptible d'entraîner une rupture, *ils le soumettront, soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil*. La Roumanie avait donc le choix; elle était fondée à recourir au second procédé plutôt qu'au premier. L'article 15 du Pacte prévoit, dans ce cas, la procédure qui suivra, et ses effets.

Sans doute, aux termes de l'article 14 du Pacte, la Cour de La Haye peut être consultée sur tous les points que lui soumettra le Conseil; mais ce n'est là qu'une mesure d'instruction facultative pour celui-ci, qui peut en préférer d'autres. En effet, aux termes de l'article 15, le Conseil, saisi d'un différend, « prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet ». Il peut, par suite, commettre des experts, entendre des témoins, prendre l'avis d'un ou de plusieurs jurisconsultes. Il n'est nullement obligé, même sur la réquisition formelle de l'une des parties, de recourir aux lumières de la Cour de La Haye.

Aucun texte ne l'y oblige. Du reste, un recours à La Haye serait inutile et dangereux : inutile, car il ne saurait avoir pour effet

d'investir la Hongrie du privilège qu'elle réclame aujourd'hui pour ses ressortissants et qu'elle reconnaissait, par la voix hautement qualifiée du comte Apponyi lui-même, lors de la signature du traité de paix, ne pas pouvoir exiger; dangereuse, car on ne saurait, en engageant la Roumanie dans les méandres d'une procédure devant la Haute Cour, avoir l'air de mettre en doute la légitimité d'une grande œuvre intérieure de justice sociale. Un pareil jeu pourrait mettre en danger l'existence même de la Roumanie, ce que le Conseil ne peut ni ne veut risquer.

La procédure adoptée par le Conseil de la Société des Nations, dans le conflit roumano-hongrois, est donc ainsi pleinement légitimée. Il faut espérer qu'elle calmera une grave agitation.

L'émotion de la Hongrie se conçoit : nation fière, exerçant autrefois, sur la double monarchie danubienne, une hégémonie véritable, elle se voit réduite à un rôle secondaire. Elle n'a pas accepté sans révolte le traitement qu'a dû lui infliger l'œuvre de justice de Trianon, pour donner satisfaction aux légitimes aspirations nationales des peuples voisins. Toute mesure de nature à léser ses nationaux atteints par le règlement de la grande guerre, est particulièrement sensible à son orgueil.

Il ne faudrait pourtant pas que de tels sentiments vinssent à compromettre soit une paix chèrement achetée, soit une réforme intérieure, douloureuse, mais nécessaire, accomplie dans la plénitude de sa souveraineté, par l'Etat roumain. La sagesse des hommes auxquels l'Europe a confié la garde du temple de la paix, écartera sans doute de tels dangers.

# Les transformations de la propriété foncière roumaine et le régime des liquidations<sup>(1)</sup>

PAR

ETIENNE BARTIN

*Professeur de droit international privé  
à la Faculté de droit de Paris.*

---

Le rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par Sir Austen Chamberlain a formulé les principes suivants :

Les dispositions des Traités de paix n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

La réforme agraire roumaine ne constitue pas une mesure de liquidation, si, du moins, aucune inégalité n'existe entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi, soit dans la manière dont elle est appliquée, car les mesures de saisie et de liquidation mentionnées dans l'art. 250 visent uniquement les mesures prises contre la propriété d'un Hongrois en Transylvanie, et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

Ces principes ont été contestés dans différents travaux, de telle sorte que toutes les raisons auxquelles il est possible de recourir dans un sens ou dans l'autre ont été développées ou indiquées, et je ne pense pas en ajouter moi-même de nouvelles.

Je voudrais seulement, dans ces quelques pages, ordonner et présenter autrement qu'on ne l'a fait celles qui, depuis plusieurs années déjà, ont fixé mon opinion. Je veux bien admettre qu'en ces matières la certitude soit difficile, impossible même, si l'on

---

(1) Article paru dans le *Journal du Droit International*, livraison de juillet-octobre 1927, p. 875.

veut, et je sais qu'on a dit qu'à une conclusion de juriste, si ferme qu'elle soit, on peut toujours trouver un juriste pour répondre (1).

Cependant, si l'on part, au début même de la discussion de chacun des points sur lesquels les avis diffèrent et les opinions se heurtent, d'une idée sur laquelle, par hypothèse, tout le monde s'accorde, le contrôle de la suite du raisonnement qu'on tire d'elle permettrait de fixer au moins le moment où l'on cesse de s'entendre et la raison qui fait qu'on cesse de s'entendre; on verrait alors, semble-t-il, clairement, de quel côté la déviation du raisonnement se produit.

## I

### La souveraineté territoriale de la Roumanie et le régime des biens.

Raisonnons. quitte à remonter ainsi un peu haut, sur les droits d'un Etat souverain de légiférer sur son territoire et sur les biens qui le composent, abstraction faite non seulement des territoires annexés à l'un quelconque des Etats vainqueurs par les traités qui ont mis fin à la guerre de 1914-18, mais même de toute hypothèse antérieure ou différente d'annexion de territoire.

Tout le monde admet que cet Etat souverain, sur son territoire et sur les biens qui le composent, est le maître de sa législation. Cela se traduit, sur le terrain du droit international privé, dans l'ordre du conflit des lois, par la soumission exclusive à la *lex rei sitæ* du régime de la propriété, c'est-à-dire des règles qui régissent, abstraction faite de la condition des personnes, l'aliénation, au moins à titre particulier, des immeubles, et l'établissement, au moins à titre particulier, des droits réels principaux ou accessoires sur les immeubles, le tout y compris ce qui est capital (2), les règles qui définissent les immeubles par opposition aux meubles, bref, la qualification des immeubles par opposition aux meubles. Cela se traduit, toujours sur le terrain du droit international privé, dans l'ordre des conflits de juridictions, par la soumission exclusive aux juridictions du lieu de la situation des biens, de toute action réelle, d'une part, et de toute procédure quelconque d'exécution, d'autre part.

Il va de soi que ce n'est pas ici le lieu de rappeler — ou de rechercher — quelles raisons théoriques, tenant au fond même de la législation civile, sont à la base de cette double solution de droit international privé. Je me borne à ajouter que ces raisons

(1) C'est cette philosophie du droit que professe le représentant de la Hongrie au Conseil de la S. D. N., le comte Apponyi. Voy. le procès-verbal de la réunion du 17 sept. 1927, page 11, la grande presse a qualifié l'affirmation comme il convenait. (Voy. les *Débats* du 24 octobre).

(2) Voy. mes *Etudes de droit international privé*, 1899, p. 24.

sont tellement fortes que l'application de la *lex rei sitæ* et la compétence du *forum rei sitæ* s'imposent, dans l'Etat souverain sur lequel nous raisonnons, à tout le monde absolument, c'est-à-dire aux étrangers eux-mêmes, de quelque condition qu'ils soient. L'auteur de l'une des consultations produites devant le T. A. M. en faveur des optants hongrois, et non certes le moins éminent, M. Ch. Dupuis, le reconnaît expressément lui-même (3).

Cette maîtrise universellement reconnue à l'Etat sur le régime de la propriété des biens que son territoire renferme, nous apparaît comme plus accentuée peut-être, pour les Etats dont la législation civile ramène la transmission de la propriété foncière et la constitution des droits réels à une investiture de l'acquéreur par le seul fait de l'inscription de son titre au registre foncier. On sait que tel est justement le cas pour l'Etat roumain. Ce procédé d'acquisition, l'investiture de l'acquéreur par l'Etat, quelles qu'en soient les modalités et quelle que soit la mesure de ses effets, implique, tout au moins dans cet ordre d'idées, le principe du domaine éminent de l'Etat sur le sol et sur ce qui y est immobilisé aux termes de la législation de cet Etat.

Il est clair que pour les législations de ce genre, plus encore que pour toutes les autres, la maîtrise de l'Etat sur les biens ne s'affirme pas avec moins de force à l'égard des étrangers qu'à l'égard des nationaux.

Même pour les Etats qui envisagent sous un jour différent la transmission de la propriété foncière et la constitution des droits réels, pour les Etats dont la législation ne fait pas dépendre ces actes juridiques d'une inscription au livre foncier, et à plus forte raison pour les autres, l'idée d'un domaine éminent de l'Etat sur le sol, sans distinction aucune entre les propriétaires étrangers et les nationaux, se retrouve dans deux institutions, l'une, que ni les conseils du gouvernement roumain, ni les avocats des optants hongrois ne pouvaient éviter de rapprocher des mesures roumaines de réforme agraire, l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'autre, dont aucun d'eux n'a parlé, mais qui ne se rattache pas moins que l'expropriation même au principe du domaine éminent de l'Etat sur le sol, je veux parler du privilège de l'Etat qui lui garantit le paiement des impôts qui frappent le sol, non seulement le paiement de l'impôt foncier (loi française du 12 novembre 1808, article 1<sup>er</sup>), mais celui des impôts de transmission héréditaire (loi française du 22 frimaire an VII, article 22), privilège que la jurisprudence française limite aujourd'hui, pour des raisons de texte, aux revenus des immeubles, mais

(3) Consultation de M. Ch. Dupuis, dans le volume IV de M. de Lapradelle (*Compétence des tribunaux arbitraux mixtes*), p. 72 et 87.



qu'elle avait d'abord étendu et que la législation pourrait incontestablement étendre au capital immobilier lui-même (4). On ne manquera d'ailleurs pas d'ajouter à ces exemples de fond et de caractère permanent, l'exemple, encore plus caractéristique peut-être, du privilège établi par la législation temporaire qui frappe d'une contribution extraordinaire les bénéfices de guerre (loi française du 1<sup>er</sup> juillet 1916 et du 25 janvier 1920, article 20), dont les conséquences excessives ont été réduites par les lois du 10 août 1922 et du 15 mai 1924, mais sans que le principe de cette législation ait été changé.

Toutes ces conséquences du domaine éminent de l'Etat, et d'autres encore, atteignent, dans l'opinion de tout le monde, aussi bien les propriétaires étrangers que les nationaux, et les atteignent en ce sens, non seulement que la réglementation de l'exercice du droit régalien d'expropriation, la définition de l'utilité publique, par exemple, et, par voie de conséquence, celles des personnes morales, même de caractère privé (5), qui peuvent y prétendre, — les caractères de la transmission héréditaire génératrice de l'impôt, la définition enfin des bénéfices de guerre, dépendent impérativement et exclusivement de la loi de la situation des biens, — mais encore, et pour tout dire d'un mot, que la qualification même de ces différentes institutions, qui sont autant de manifestations du domaine éminent de l'Etat, dépendent impérativement et exclusivement de la *lex rei sitæ*, aussi bien pour les étrangers que pour les nationaux.

Sur tous ces points, je ne crois pas m'avancer trop en considérant l'accord comme explicitement ou implicitement fait entre les défenseurs de la thèse hongroise et ceux de la thèse roumaine, sur tous ces points, la Roumanie est maîtresse chez elle, en raisonnant toujours sur le territoire de l'ancienne Roumanie.

Allons plus loin, en continuant à raisonner sur le sol non annexé. Si la législation civile du transfert et du démembrement de la propriété, si la législation administrative de l'expropriation, si la législation fiscale de la rentrée de l'impôt dépendent, sur le territoire d'un Etat souverain, de la seule loi de cet Etat, on en conclura, ce qui est à peine une conséquence et ressemble plutôt à une tautologie, que les transformations juridiques de la propriété, si graves qu'elles soient comme telles, dépendront aussi, pour les mêmes raisons et avec la même force, de la *lex rei sitæ*. Transformation juridique de la propriété, par exemple, libération

(4) Voy. les arrêts, Dalloz, 1857, p. 242.

(5) On fait allusion ici aux objections soulevées devant l'Assemblée Nationale de 1873, par un jurisconsulte considérable, M. Berthault, depuis Procureur Général près la Cour de cassation, contre l'expropriation des terrains nécessaires à la construction de l'Eglise du Sacré-Cœur, à Montmartre.

impérative des charges foncières qui pesaient antérieurement sur elle, ou encore remembrement de la grande propriété par la réunion impérative des parcelles entre lesquelles était divisé le sol.

Sans m'arrêter ici sur le premier exemple auquel je songe de ces transformations juridiques de la propriété foncière, je veux dire à l'abolition du régime féodal et à toutes les mesures qui s'y rattachent, — la suite de ces développements me conduira naturellement à y revenir, — je ne dirai qu'un mot de la législation du remembrement, dont l'application la plus significative et la plus longue a été faite dans les pays germaniques. Il serait fastidieux et inutile de marquer ici les différents systèmes consacrés à cet égard par les législations particulières des différents Etats allemands. Ce qui nous intéresse le plus, parce que c'est là que l'opération du remembrement a pris le plus nettement le caractère d'une atteinte au droit de propriété, c'est l'introduction du remembrement dans les pays régis par le Code civil français, le pays de la rive gauche du Rhin (loi du 24 mai 1885), le Grand-Duché de Bade (loi du 21 mai 1886) et l'Alsace-Lorraine (loi du 14 avril 1884). On se sert très ingénieusement en Alsace-Lorraine des dispositions de la loi française du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, en conférant à ces associations le pouvoir d'imposer d'autorité au propriétaire les échanges de parcelles qui seraient nécessaires pour leur objet. Il est clair que toutes les dispositions légales de ce genre s'imposent aux propriétaires étrangers comme elles s'imposent aux nationaux. Le régime de la propriété ne connaît et ne peut connaître aucune différence entre eux.

N'y a-t-il donc pas de limites au pouvoir législatif de l'Etat sur les étrangers, et plus précisément sur le droit de propriété des étrangers, sur son territoire ? Ce serait une grave erreur de le croire et une erreur plus grave encore de croire que c'est à cette conséquence que les observations qui précèdent conduisent.

Maîtrise absolue sur l'organisation civile comme sur les sujétions administratives ou fiscales de la propriété, maîtrise absolue sur les transformations juridiques ou matérielles de la propriété foncière, tout cela suppose néanmoins que l'Etat souverain sur lequel on raisonne conserve le principe de la propriété individuelle, maintient la propriété individuelle avec ses attributs essentiels, y compris la dévolution héréditaire sans limitation de valeur. Je n'ai pas de peine à reconnaître que, s'il en était autrement, l'application de la *lex rei sitæ* aux étrangers cesserait de s'imposer au regard des Etats tiers et notamment de l'Etat dont ces étrangers seraient les ressortissants. Si étendues que soient les conséquences que j'ai fait sortir plus haut de l'application de la *lex rei sitæ* au régime de la propriété, elles ne sauraient aller jusqu'à

comprendre le rejet du système de propriété individuelle, c'est-à-dire la négation même du droit de propriété.

Le moment n'est pas encore venu de montrer que ni les procédés de liquidation sanctionnés par les traités de paix, ni les mesures de réforme agraire prises en Roumanie ne vont jusque-là. Je prie qu'on me fasse crédit jusqu'à nouvel ordre, crédit de cette démonstration qui viendra tout à l'heure, en son lieu et place.

Je veux marquer d'abord le vrai caractère de cette réserve, apportée ainsi à la thèse de l'entière souveraineté de l'Etat sur les biens que les étrangers possèdent sur son territoire. La sanction n'en est pas dans un recours ouvert à ces étrangers, devant une juridiction supérieure à celle de l'Etat spoliateur sur lequel on raisonne. Elle ne peut se trouver, si l'on fait abstraction du droit qui appartient incontestablement à l'Etat dont relève l'étranger spolié d'agir diplomatiquement en restitution ou réparation vis-à-vis de l'Etat spoliateur (6), que dans le refus des juridictions des Etats tiers, en général, et notamment de l'Etat dont relève l'étranger spolié, de reconnaître des effets quelconques, sur le territoire de ces Etats tiers, aux actes quelconques de prétendue transmission qui se sont produits, sur le territoire de l'Etat spoliateur, en conséquence des mesures de spoliation consacrées par la *lex rei sitæ*. Ces Etats tiers cessent de se considérer comme unis à l'Etat spoliateur, par le lien de communauté internationale, sans lequel aucune règle de solution des conflits de lois ne s'impose à eux, pas plus celle de la soumission du régime des biens à la *lex rei sitæ* que toutes les autres. C'est ainsi que s'explique l'attitude des jurisprudences européennes, dans l'affaire justement célèbre de la marque des Chartreux, dont mon regretté collègue Pillet se prévaut, bien à tort, comme d'un précédent favorable à la thèse des optants hongrois (7). Il s'agissait là en effet de la confiscation pure et simple par la loi française d'une marque de fabrique, régie sans doute, en principe, même pour les juridictions étrangères, par la loi française, comme meuble incorporel fictivement localisé en France, mais sous réserve du droit pour les Etats étrangers dont relevaient ces juridictions étrangères, de se considérer comme libérés vis-à-vis de la France, à raison du caractère de confiscation de cette mesure de la loi française, *lex rei sitæ*, du lien de communauté internationale sans lequel la soumission du régime de la propriété à la *lex rei sitæ* manque de toute justification rationnelle. Sauf à démontrer que la réforme agraire roumaine ne saurait être, à aucun titre, comparée à la liquidation de l'établisse-

(6) Consultation de M. de Lapradelle, dans son vol. IV précité, p. 90 et 98, Cf. le *Traité de droit international* de M. Fauchille (1925), I. 531.

(7) Consultation de M. Pillet, dans le vol IV de M. de Lapradelle, p. 66.

ment des Chartreux par la France en 1905, à laquelle la qualification péjorative de confiscation a été justement appliquée, la solution parfaitement correcte qu'ont donnée les principales jurisprudences européennes, dans l'affaire des Chartreux, se justifie par des raisons totalement indépendantes de celles que les conseils des optants hongrois ont prétendu emprunter à ce précédent ou appuyer sur lui.

On en dira autant des hypothèses, plus saisissantes peut-être, qui se sont présentées au cours de ces dernières années, devant différentes juridictions européennes, pour lesquelles se posait la question de l'effet international dans l'Etat dont chacune de ces juridictions relevait, des mesures de confiscation prises par l'U. R. S. S. Là encore, l'application de la nouvelle loi russe, *lex rei sitæ*, a été systématiquement écartée par les juridictions dont je parle, et notamment par les juridictions françaises, le lien de communauté internationale, sans lequel le principe même de la soumission au régime des biens à la *lex rei sitæ* disparaît, ayant été considéré comme rompu, sur le terrain de la législation civile, entre ces juridictions européennes et l'U. R. S. S.

Il n'est, je crois, nul besoin d'expliquer ces différentes solutions (8), comme l'a fait mon collègue M. Gidel, dans sa plaidoirie (9), à la suite de mon regretté collègue Pillet dans le travail qu'il avait consacré en 1907 à la question de la marque des Chartreux, par la vieille distinction des statuts favorables et des statuts odieux. Il n'en est nul besoin, parce que la formule précise de l'absence ou de la rupture du lien de communauté internationale sans lequel la soumission du régime des biens à la *lex situs* ne se conçoit plus, et la formule subjective et fuyante des statuts favorables et des statuts odieux, ne jouent pas, si l'on ose dire, dans le même plan. La première est une formule de droit international privé, en donnant à cette expression toute sa force, sur le support nécessaire du conflit des souverainetés représentées par les lois civiles qui y correspondent, — la seconde est née et s'est propagée dans un milieu doctrinal et pratique bien différent, celui des conflits qui mettaient aux prises, non seulement les statuts municipaux des villes de l'Italie du Nord entre eux, mais aussi et non moins chacun de ces statuts et la législation généralement applicable à tout le territoire de l'Italie du Nord au <sup>xiv</sup><sup>e</sup> siècle, qui n'était autre que le droit romain. C'est déjà par un abus de langage qu'elle s'est étendue, dans l'ancienne France, au type déjà si différent de conflits qui s'y présentait, les conflits de coutumes ou conflits interprovinciaux. Et il y a aujourd'hui,

(8) Cf. la Consultation de M. de Lapradelle, dans son vol. IV, page 91 *in fine*.

(9) Plaidoirie de M. Gidel, dans le vol. IV de M. de Lapradelle, p. 246.

de l'aveu de M. Pillet lui-même, dans le *Manuel* qu'il a publié en collaboration avec M. Niboyet (10) une trop grande différence de principe entre les conflits interprovinciaux, qui ne mettent en jeu aucune question de souveraineté, et le vrai conflit international de lois, pour qu'on puisse faire passer de l'un à l'autre, par les lignes intérieures qui les unissent, des propositions et des distinctions réputées, sans preuve, interchangeables.

On s'en tiendra donc strictement ici, pour expliquer la jurisprudence de l'affaire des Chartreux et celle des confiscations de l'U. R. S. S., et par là même, pour fixer les limites de la souveraineté de l'Etat sur le droit de propriété des étrangers, à l'idée claire et simple de l'arrêt des effets internationaux de la législation d'un Etat souverain sur le régime des biens qui se trouvent sur son territoire, par l'absence ou la rupture implicites, à raison de l'objet de cette législation, du lieu de communauté internationale qui devrait l'unir ou qui l'unissait aux autres.

Ce n'est donc pas dans le droit de l'étranger comme tel et plus précisément dans le droit du propriétaire étranger comme tel que se trouve la limite internationale de la souveraineté de cet Etat. C'est dans le caractère internationalement injustifiable des dispositions qu'il édicte en matière de régime des biens, de telle sorte que la territorialité dans laquelle les juridictions étrangères parquent étroitement l'effet de ces dispositions, se mesure, non pas à la qualité d'étrangers des personnes qui en souffrent, mais à la seule qualité de propriétaire, sans aucune distinction entre les nationaux et les étrangers. Les juridictions étrangères ont fait bénéficier aussi bien les religieux français que les religieux étrangers de la solution par elles appliquée à la confiscation française de la marque des Chartreux, absolument comme les juridictions européennes font actuellement bénéficier aussi bien les sujets russes que les étrangers du refus systématique d'appliquer en Europe les dispositions de la nouvelle législation russe.

En un mot, et pour nous résumer sur ce premier point, l'Etat souverain qui fait partie de la communauté internationale, au sens où l'on prend cette expression en droit international privé, reste le maître absolu, vis-à-vis des étrangers aussi bien que vis-à-vis de ses nationaux, du régime des biens sur son territoire, en dehors de toute hypothèse d'annexion, et le régime des biens, cela comprend, outre les règles relatives à l'aliénation à titre particulier des biens et à l'établissement des droits réels, y compris la qualification des immeubles par opposition aux meubles, tout ce qui se rattache, dans le domaine fiscal ou administratif, à la notion du domaine éminent de l'Etat, y compris la qualification

---

(10) Pillet et Niboyet, *Manuel de droit int. privé*, n° 259.

des mesures d'expropriation qu'il est amené à prendre, et de l'utilité de leur but. Tout cela forme un faisceau indivisible de dispositions légales : on ne peut refuser à l'Etat souverain le droit de prendre l'une quelconque d'entre elles sans lui retirer implicitement le droit de prendre toutes les autres. Son pouvoir, ici, n'a pas de limites, vis-à-vis de ses nationaux comme vis-à-vis des étrangers, que dans le droit des autres à refuser chez eux tout effet à celles de ces mesures dont le caractère, et plus précisément l'objet, le retrancherait lui-même, sur ce point, de la communauté internationale.

## II

### La souveraineté territoriale de la Roumanie sur les territoires annexés.

Voilà pour le territoire de l'Etat souverain, en dehors de toute hypothèse d'annexion. Ces propositions vont-elles maintenant s'étendre, tout au moins en principe, et réserve faite des stipulations du Traité de Trianon, aux territoires annexés par un Etat souverain, dans l'espèce, à la Transylvanie roumaine ?

A lire les savants travaux, bourrés de références et de précédents d'ailleurs un peu disparates, qui ont été présentés au T.A.M. en faveur des optants hongrois, on se demande quelle est, au juste, la raison décisive qui s'y oppose. S'agit-il, — en raisonnant, bien entendu, abstraction faite des textes du Traité de Trianon, dont l'analyse viendra à son heure, — du principe du respect international des droits acquis avant l'annexion, ou, plus généralement, du respect de la propriété privée après l'extinction du conflit au cours duquel il a momentanément disparu ?

Les exemples cités dans le travail de M. Pillet donneraient plutôt à penser que c'est à cette seconde idée qu'il s'est attaché, puisqu'il se prévaut, d'ailleurs bien à tort, selon moi, du précédent, un peu oublié aujourd'hui, des articles secrets du Traité du 30 mars 1814, stipulant la restitution de la terre d'Aubigny à un sujet anglais, le duc de Richmond. Il ne s'agit évidemment pas là d'annexion, puisque la terre d'Aubigny se trouve, si je ne me trompe, dans le centre de la France. L'arrêt de la Chambre civile, du 24 juin 1839 (11), paraît bien peu favorable à la thèse de la soustraction des biens restitués à la législation civile de l'Etat qui restitue, — puisque la question qui se posait devant la Chambre civile était celle de savoir à qui la restitution stipulée était due, si elle était due, comme les règles de transmission héréditaire du droit anglais l'auraient voulu, au duc de Richmond vivant en

---

(11) Sirey, 1889, p. 557.

1814, aîné des neveux du duc de Richmond dépouillé en 1806, ou si elle était due à tous les héritiers selon la loi française, *lex rei sitæ*, de celui-ci, — et que c'est cette dernière solution que la Chambre civile a consacrée. Le traité avait imposé la restitution, soit, mais la restitution n'a été faite que dans les termes de la *lex rei sitæ* en matière de régime des biens, la dévolution héréditaire des immeubles étant, dès cette époque, rattachée, par la jurisprudence française, au régime des biens. C'est le respect de la propriété privée, soit, mais sous l'empire et dans les termes de la loi de l'Etat qui restitue.

On répondra de même à l'argumentation que M. Pillet tire du précédent de l'annexion de l'Alsace-Lorraine en 1871. Il s'agit bien là d'annexion, mais cette annexion impliquait si peu le principe du maintien de la propriété privée au sens où l'entend ici M. Pillet, que l'Empire allemand prétendait d'abord bénéficier du rachat des lignes de la Compagnie de l'Est en Alsace-Lorraine, exercé, en conséquence du démembrement, par la France, en laissant purement et simplement à la France le poids de l'indemnité à payer à la Compagnie de l'Est, et que ce n'est que par l'effort persévérant de la diplomatie française que celle-ci finit par obtenir que les 325 millions qui étaient dus de ce chef à la Compagnie de l'Est et que la France acceptait de payer, s'imputassent sur la dette de la France envers l'Empire allemand (12).

Le dernier précédent dont se prévaut M. Pillet ne paraît pas plus heureux. Sans doute, le tribunal de Chambéry (13) sanctionne le maintien du droit de propriété des fabriques sur les églises de la Savoie annexée par le Traité de Turin, mais avec ces considérants significatifs, que « l'annexion de la Savoie à la France a trouvé les fabriques propriétaires des Eglises et de leurs dépendances, que rien n'établit qu'elles aient été dépouillées alors d'un droit de propriété incontestable, *le fait de l'annexion n'ayant pu porter atteinte à des droits légitimement acquis* : aucune disposition législative n'étant d'ailleurs intervenue, en ce qui concerne les fabriques... on doit en conclure, poursuit le Tribunal, que si, *pour l'avenir, les lois françaises sur cette matière doivent servir de règle*, les droits acquis ont dû rester à l'abri de ces dispositions. » Autrement dit, l'annexion, *par elle-même*, ne touche pas au droit de propriété des fabriques en Savoie. Mais il va de soi que la législation postérieure de l'Etat annexant les atteindra comme elle atteindra toutes les autres dans l'ancienne France.

C'est la formule même de la Chambre des requêtes de notre Cour de cassation, dans un litige plus ancien et d'intérêt plus

(12) Valfrey, *Histoire du traité de Francfort*.

(13) 4 février 180, Clunet, 1890, 103.

général, où la question se posait de savoir si l'annexion à la France impériale d'un pays où subsistaient encore les institutions féodales, entraînerait de plein droit, dans ce pays, leur abolition. Certainement pas, la certitude n'étant d'ailleurs pas moindre, pour l'annexant, de les abolir (14).

En regard de ces précédents, qu'il faut aller glaner un peu partout, les monographies classiques sur les effets de l'annexion étant muettes sur les questions de transformation de la propriété foncière que soulève l'annexion de la Transylvanie, on croit devoir faire une place à part à un précédent autrement illustre, celui des princes allemands possessionnés en Alsace, et frappés par l'abolition des droits féodaux en 1790 (15). Il s'agissait bien d'une transformation du régime de la propriété foncière, d'une transformation poussée à ses extrêmes limites, puisqu'elle entraînait la suppression sans indemnité de toutes les redevances foncières entachées de féodalité. Il s'agissait bien là, pareillement, d'une annexion, comme nous dirions aujourd'hui, celle de l'Alsace, par le Traité de Munster, et la difficulté portait précisément sur le point de savoir si l'art. 89 du Traité de Munster, texte positif qui définissait, ou plutôt dont les auteurs avaient entendu définir, la situation future des princes possessionnés vis-à-vis de la souveraineté royale, empêchait ou non l'application des décrets des 4 et 11 août 1789, en Alsace, à leur préjudice. Il ne saurait être question, ici, de prendre parti pour cette controverse fameuse, dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle touche de près à l'origine des guerres de la Révolution avec l'Empire, et qu'elle ne devait se clore que par le Traité de Lunéville (9 février 1801). Mais, ce qu'on peut et ce qu'on doit noter, c'est que, même transportée du terrain purement juridique sur lequel l'avaient fixée, et presque éteinte, les discussions du XVIII<sup>e</sup> siècle, sur le terrain politique où elle allait retrouver l'acuité et prendre l'ampleur que l'on sait, c'est le texte de l'art. 89 du Traité de Munster qui en a fait tous les frais. La solution, favorable aux prétentions des princes possessionnés, qu'elle aurait reçue, si la France n'avait pas dicté la paix de Lunéville, n'aurait donc pas constitué, en matière d'annexion, un précédent bien fort à l'appui des réclamations des annexés frappés par la législation foncière de l'annexant, puisqu'il s'agissait de réclamations étroitement rattachées à un texte dont la rédaction était considérée comme douteuse. Mais il ne nous est pas interdit, en sens inverse, de nous emparer de la solution, favorable à la souveraineté de la France, qu'elle a finalement reçue

(14) Req. 8 janvier 1812, Sirey, Coll. nouv. IV, I, 3.

(15) Voy. sur ce point l'intéressante étude de P. Muret, dans la *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, I (1899-1900), p. 433 et 566.



du Traité de Lunéville, parce que, bien avant que la controverse de l'art. 89 du Traité de Munster eût été réveillée par l'abolition des droits féodaux en 1790, la diplomatie royale avait obtenu, dans une large mesure, la reconnaissance des droits du roi par les princes possessionnés (16).

Nous ne prolongerons pas davantage ces rapprochements historiques et cette discussion de précédents, qui se retournent, croyons-nous, contre ceux qui les ont imprudemment invoqués en faveur des prétentions hongroises. Pour qui s'en tient à la notion générale et simple de l'annexion, sans complication de textes spéciaux, le respect de la propriété privée, dû par l'annexant aux annexés, ne saurait aller jusqu'à interdire à l'annexant de procéder, s'il le juge nécessaire, à la transformation du régime de la propriété sur le territoire annexé, parce que le droit de légiférer sur les biens qui s'y trouvent est une conséquence nécessaire de la souveraineté, et que l'annexion est essentiellement un transfert de souveraineté. Ce que la souveraineté ancienne de l'Etat démembré lui aurait permis de faire, la souveraineté nouvelle de l'Etat annexant lui permet pareillement de le faire sur les territoires annexés. Refuser ce droit à l'annexant, c'est refuser à l'annexion son effet propre et son objet, le transfert de souveraineté.

Il est bien vrai qu'il y a une autre formule, à laquelle on a eu recours dans l'intérêt des optants hongrois, celle du respect international des droits acquis. Nous l'avons, au début de ces explications, distinguée de celle du respect de la propriété privée, moins à cause du sens propre qu'on se flatte de lui attribuer par opposition au sens propre de la première, qu'à cause des raisons un peu différentes qu'on peut faire valoir contre elle.

Respect international des droits acquis, c'est une expression familière aux internationalistes de droit privé, qui l'emploient, depuis que M. Pillet s'est servi de cette terminologie, pour désigner, dans l'hypothèse où les personnes ou les choses comprises dans un rapport de droit qui s'est formé sous l'empire d'une souveraineté, ont passé pour une raison ou pour une autre sous l'empire d'une souveraineté différente, le maintien, sur ces personnes ou sur ces choses, des effets attachés à ce rapport de droit par la législation sous l'empire de laquelle il s'est formé. Si un meuble, régulièrement aliéné par application de la loi du lieu où la tradition en a été faite, passe dans un pays dans lequel la même tradition n'aurait pas suffi à en transférer la propriété, l'acquéreur continue à bénéficier, dans ce pays, de la loi sous l'empire de laquelle il a antérieurement reçu tradition. Solution manifestement comparable, et même semblable, à celle d'après

(16) P. Muret, *op. cit.*, p. 436.

laquelle, en matière d'annexion, un immeuble annexé, qui n'a pas changé de place, mais qui a changé de ligne frontière, — ce qui est tout un quant à la détermination de la loi applicable au régime de la propriété, — continue à appartenir à l'acquéreur, qui l'a acquis avant l'annexion, dans les conditions prescrites par la loi de l'Etat démembré, bien que ces conditions fussent différentes de celles que suppose la loi de l'Etat annexant.

Mais, pas plus pour l'immeuble annexé que pour le meuble transporté d'un territoire sur un autre, le respect international des droits acquis sur cet immeuble ou sur ce meuble ne signifie et ne suppose que les droits de l'acquéreur, qui l'ont accompagné dans son passage d'une souveraineté à une autre, conserveront, quoi qu'il arrive, sous l'empire de la souveraineté nouvelle, le caractère et les effets que la législation correspondant à la souveraineté ancienne leur assurait. Respect international des droits acquis, ce n'est jamais que le respect, à la date à laquelle il est intervenu, de l'acte juridique d'où sont nés, avant le changement de souveraineté, les droits de l'acquéreur, dont rien ne peut garantir, même dans l'hypothèse la plus favorable, celle du maintien de la souveraineté sous l'empire de laquelle ils sont nés, la pérennité.

On s'excuse, en vérité, de multiplier ainsi les formules pour exprimer toujours la même idée. Respect international des droits acquis ou respect de la propriété privée par l'annexant, ce n'est jamais, sous les deux espèces, que le respect de la souveraineté ancienne, tant qu'elle a duré, par le titulaire de la souveraineté nouvelle, dont l'annexion a consommé le transfert. Refuser à l'annexant le droit de légiférer sur le territoire que l'annexion lui a transmis, c'est, encore une fois, refuser à l'annexion son effet propre et son objet, le transfert de souveraineté.

### III

#### Les caractères de la liquidation d'élimination dans le Traité de Trianon.

Il s'agit maintenant de savoir si le Traité de Trianon a changé tout cela.

L'art. 232 du Traité de Trianon, de même rédaction sur ce point que l'art. 297 du Traité de Versailles, dispose que : « Les puissances alliées ou associées se réservent le droit de *retenir* et liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent traité, à des ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux, et qui se trouvent sur leur territoire, dans leurs colonies,

possessions et pays de protectorat, y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent traité ou qui sont sous le contrôle desdites puissances. »

C'est le droit pour la Roumanie de retenir et de liquider les biens, droits et intérêts susvisés, situés sur le territoire de l'ancienne Roumanie, et les mêmes biens, droits et intérêts, situés en Transylvanie annexée.

Mais ces dispositions sont modifiées par l'art. 250, qui dispose au contraire que, « nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions. Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question... »

Il résulte de là que ce droit de retenir et de liquider les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, est enlevé à la Roumanie en ce qui concerne lesdits biens, droits et intérêts situés en Transylvanie.

Tout cela est incontestable, et aussi bien le Gouvernement roumain ne le conteste pas, ses droits d'Etat souverain sur la Transylvanie, territoire annexé, sont réduits dans la mesure précise du texte précité de l'art. 250.

Il reste seulement à savoir ce que recouvrent ces expressions « retenir et liquider » qui figurent l'une et l'autre dans les art. 232 et 250 : si elles comprennent incontestablement la saisie et la liquidation dite de réparation ou d'élimination dont il sera question plus loin, — ce que le Gouvernement roumain ne conteste pas, — on peut se demander si elles ne comprendraient pas aussi les mesures d'expropriation du genre de celles que suppose la réforme agraire. Les optants hongrois soutiennent précisément que ces mesures d'expropriation y sont comprises, et ils allèguent en ce sens un texte supplémentaire, l'annexe de l'art. 232 précité, qui définit comme suit, dans son paragraphe 3, alinéa 2, les mesures visées aux art. 232 et 250.

« Les mesures de disposition, dit ce texte, sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété des biens ennemis en en transférant tout ou partie à une autre personne que le propriétaire ennemi et sans son consentement, notamment les mesures ordonnant la vente, la liquidation, la dévolution de propriété des biens ennemis, l'annulation des titres et valeurs mobilières. »

C'est ce texte qui fait tout le débat.

Essayons, là encore, pour amorcer la discussion, de partir d'un point qui nous soit commun avec les défenseurs des prétentions hongroises. C'est le seul moyen qu'il y ait de fixer le point précis où nous cesserons d'être d'accord, et cela est essentiel pour circonscrire et conduire la discussion.

Nous reconnaissons, avec les conseils hautement qualifiés des optants hongrois, que les Traités de paix ont établi deux sortes de liquidations, une liquidation à fin de réparations, et une liquidation dite d'élimination (17), la liquidation de réparations ayant pour objet de convertir en argent, conformément aux règles de la loi du lieu de la situation des biens — c'est un trait qui nous servira plus tard — les biens des ressortissants des Etats ex-ennemis situés sur le territoire de l'Etat victorieux ; les deniers à provenir de la liquidation étant affectés au paiement des réparations, et devant être versés, à ce titre, à la Commission des réparations, sauf à l'Etat ex-ennemi dont le liquidé est le ressortissant, à indemniser celui-ci, par ses propres moyens, de la perte par lui subie, — la liquidation dite d'élimination ayant pour objet de permettre aux Etats qui n'ont pas droit aux réparations, de saisir et de liquider néanmoins les biens des ex-ennemis situés sur leur territoire, pour que l'égalité économique soit assurée entre eux et les Etats créanciers de réparations, par la suppression, chez eux, dans cette mesure, de la concurrence des ressortissants de l'Etat ex-ennemi, le produit de la liquidation d'élimination étant d'ailleurs réservé aux Etats ex-ennemis dont les liquidés étaient les ressortissants, ces Etats étant chargés de les indemniser eux-mêmes de la perte par eux subie.

C'est cette seconde espèce de liquidation qui est interdite à la Roumanie par le Traité de Trianon, sur les territoires démembrés de l'ancienne Autriche-Hongrie qui lui sont attribués, autrement dit en Transylvanie.

Quels en sont les traits distinctifs ?

Les conseils des optants hongrois reconnaissent que cette seconde espèce de liquidation est issue de la première, la liquidation dite d'élimination ayant pour but, avons-nous dit il y a un instant, de compenser, pour les Etats qui ne sont pas créanciers de réparations, l'inégalité économique qui résulterait à leur préjudice du maintien, sur leur territoire, des biens, droits et intérêts des ex-ennemis dont la liquidation de réparations aurait débarrassé les Etats créanciers de réparations. La liquidation d'élimination n'est donc pas autre chose, comme procédé d'expropriation, que la liquidation de réparations, moins l'attribution à la

(17) Plaidoirie de M. Gidel, dans le tome IV de M. de Lapradelle, p. 229.

Caisse des réparations des deniers à en provenir, qui sont affectés, à fin d'indemnité pour les expropriés, à l'Etat ex-ennemi dont ils sont les ressortissants.

S'il en est ainsi, on ne saurait, pour fixer le caractère de la liquidation d'élimination, que lui reconnaître ceux de la liquidation de réparations. De l'une à l'autre, la destination des deniers, seule, diffère : si le but de l'une et de l'autre n'est pas de tous points le même, la réparation à laquelle tend la première ne se concevant point au profit d'Etats qui ne sont pas créanciers de réparations, le résultat économique, prévu et escompté, de l'une et de l'autre, libération économique des Etats vainqueurs, est le même. Pareillement, les procédés de liquidation sont les mêmes, la loi interne de chacun des Etats auxquels la faculté de liquider a été reconnue, ayant seule qualité pour fixer la marche et l'issue de la liquidation.

Si ces données sont exactes, et il ne semble pas qu'on puisse le contester du côté hongrois, ce sont les caractères de la liquidation de réparations qui priment tout. Essayons de les dégager.

La liquidation de réparations est elle-même sortie des mesures prises pendant la guerre, par chacun des Etats belligérants, sur les biens, droits et intérêts des ressortissants ennemis situés sur leur territoire. M. Gidel le dit dans sa plaidoirie (18), et il me semble qu'on ne saurait trop insister sur ce point fondamental.

Avant la guerre plus qu'européenne de 1914-1918, la définition juridique, unanimement acceptée, de la guerre, était que la guerre constitue essentiellement une relation d'Etat à Etat, sans répercussion sur le droit de propriété des particuliers, les biens des ressortissants de chacun des Etats belligérants situés sur le territoire de l'autre n'étant frappés ni de confiscation, ni même de séquestre. La pratique internationale, de 1870 à 1914, était nettement en ce sens (19). La répression de l'état de guerre sur les relations privées des individus se ramenait exclusivement à l'interdiction, dans chaque Etat belligérant, du commerce de ses nationaux avec les ressortissants ennemis : c'était là une prohibition traditionnelle, tout à fait différente des mesures de nature à frapper la propriété ennemie comme telle (20).

La guerre de 1914-1918 a changé tout cela. Dès les premiers jours des hostilités, des mesures ont été prises, dans les divers Etats belligérants, qui atteignaient directement la propriété privée des ressortissants ennemis sur leur territoire. On eut recours, en France tout au moins, à défaut d'un texte qui les autorisât,

(18) Gidel, dans le tome IV de M. de Lapradelle, p. 244. Cf. la Consultation de M. Ch. Dupuis, *ibid.* p. 82.

(19) Fauchille, *Traité de droit international* (1925), II, 72, 73 (n° 1058).

(20) Fauchille, *Traité de droit international* (1925), II, 75.

à l'institution civile de la mise sous séquestre, en considérant, un peu artificiellement, les biens ennemis comme des biens d'absents, leur propriétaire ayant quitté le sol français. Ces biens furent officiellement qualifiés d'*otages*, d'otages d'ordre économique, et c'est ainsi qu'on put, en imprimant aux meures qui les frappaient l'étiquette de mesures de guerre, échapper aux conditions restrictives auxquelles les textes du Code civil les auraient subordonnées, et en généraliser la pratique. Mais la liquidation et par conséquent l'aliénation restaient, en principe, interdites au séquestre. On fut cependant bien obligé, par la prolongation insolite des hostilités, d'aller jusque là, soit pour désintéresser les créanciers qui ne pouvaient attendre, soit pour éviter la détérioration et la perte des biens périssables. Peu à peu, la liquidation sortait, par la force des choses, de la mise sous séquestre, que la force des choses avait imposée. Et c'est seulement par la loi du 7 octobre 1919 que fut juridiquement organisé le régime de liquidation des biens ennemis (21).

Ce sont ces mesures empiriques de guerre, dont toute la théorie juridique tiendrait dans l'expression d'*otages*, appliquée aux biens qu'elles avaient pour objet, qui sont l'origine lointaine, mais directe, des mesures de disposition de l'art. 232 du Traité de Trianon.

De l'idée que, pendant la durée des hostilités, l'Etat exerce, sur ces biens situés sur son territoire, un droit de rétention qui peut exceptionnellement aller jusqu'à l'acte de disposition, sort tout naturellement l'idée, à peine différente, qu'après la cessation des hostilités, ce droit de rétention va servir à garantir, *parte in qua*, la créance des réparations. Cette affectation des biens des ressortissants de l'Etat vaincu au paiement de la dette de guerre de cet Etat, cette participation forcée de ses ressortissants à sa libération, cette association à son passif que les Etats vainqueurs leur imposent, tout cela, ce sont les caractéristiques de la liquidation de réparations ; mais c'étaient déjà les marques, — les tares, pourrait-on dire, en songeant à la formule antérieure du droit de la guerre, — des mesures empiriques de guerre, séquestre et liquidation pour cause d'urgence, auxquelles les Etats belligérants avaient dû recourir, en conséquence de la transformation même du droit de la guerre (22). Celles-ci étaient, si l'on ose dire, les épreuves d'essai de celles-là.

Elles ne sont, d'ailleurs, l'une et l'autre, pour qui voit les

(21) Voy. sur tout cela Gugenheim, dans *Clunet*, 1915, 359. Reulos dans *Clunet* 1916, 6 et 1917, 1601.

(22) Cette transformation du droit de la guerre avait été prévue et copieusement décrite par un économiste russe, Jean de Bloch : *La guerre*, 1899, 6 vol. Voy. surtout le tome IV.

choses de haut, que l'expression figurée, sur le terrain du droit international de la guerre, d'un principe commun auquel nous avons rattaché, dans les premières pages de ce travail, l'application exclusive de la *lex rei sitæ* au régime des biens, en droit international privé, celui du domaine éminent de l'Etat sur les biens que renferme son territoire. Et c'est pour cela que les puissances alliées ou associées, en consacrant, par le Traité, leur droit de saisie et de liquidation, tant à fin d'élimination qu'à fin de réparations, des avoirs ennemis, ont laissé conventionnellement à chacune d'elles le soin de régler, par sa législation propre, les conditions et l'application pratiques de ce droit de saisie et de liquidation sur son territoire, la qualification commune à toutes les puissances alliées ou associées, de ces mesures de saisie et de liquidation, se limitant à la notion commune de leur origine et de leur but, de leur origine dans les mesures empiriques de guerre prises pendant la lutte, et de leur but après la lutte, la consolidation de la victoire.

Nous arrivons ainsi, de déduction en déduction, au trait caractéristique, à la fois nécessaire et suffisant, de ces mesures de saisie et de liquidation, dont le texte complémentaire de l'annexe à l'art. 232 énumère abondamment les formes diverses, et qui sont interdites aux Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, par conséquent à la Roumanie, sur les territoires démembreés de l'Autriche-Hongrie, par conséquent en Transylvanie. Ces mesures ne sont pas des mesures quelconques de disposition, même frappant les biens ennemis comme tels, ce sont seulement les mesures de disposition qui se rattachent, par leur origine, à l'état de guerre, et par leur but, à la consolidation de la victoire. Elles se distinguent de toutes les autres, qui restent permises, non par leur objet, non par leurs conséquences, mais par leur nature, et plus précisément par l'esprit qui les a dictées... Un jurisconsulte éminent (23) a proposé autrefois, pour déterminer, dans l'ordre du conflit des lois en droit international privé, la loi applicable à un rapport de droit donné, de s'inspirer du *but social* de la disposition légale dont il s'agit de fixer la portée internationale. Cette doctrine, d'une si haute inspiration philosophique, se heurte, nous le craignons, en droit international privé, à une objection décisive, qui est que le but social d'une disposition légale dépend, au même titre que cette disposition elle-même, du législateur qui l'a établie, qu'il n'est pas sûr que le législateur d'un autre Etat généralement quelconque reconnaisse à cette disposition le même but social que lui attribue le législateur qui l'a établie, et que l'effet international attaché à l'appréciation de son but variera,

---

(23) M. Pillet dans Clunet, 1896.

dès lors, nécessairement avec l'Etat devant les juridictions duquel la question de cet effet international se posera. Il va de soi qu'il en serait autrement et que l'objection disparaîtrait, si le but social de la disposition légale sur laquelle on raisonne était conventionnellement déterminé : l'effet international de cette disposition le serait, par là même, en tous pays, de la même façon. Le but social de cette disposition, unanimement reconnu et accepté, la mettrait, en tous pays, quant à la détermination de la loi applicable aux rapports de droit qu'elle prétend régir, à part de toutes les autres : elle bénéficierait d'un rare privilège de définition originale, par opposition à toutes les autres, sans confusion possible avec aucune d'elles. — Eh bien, c'est justement ce qui se produit ici, sur le terrain de l'interprétation des dispositions des Traités de paix en matière d'intérêts privés, et, plus précisément, en matière de saisie et de liquidation d'après guerre. La définition de ces mesures de saisie et de liquidation résulte de leur but social, tel que l'analyse qui précède l'a fixé, du but social qui leur a été communément assigné par les puissances alliées ou associées elles-mêmes. Ce sont des mesures qui ont la guerre pour origine, la consolidation de la paix victorieuse pour fin. Ce sont des mesures dont les puissances alliées ou associées ont, d'une part, généralement autorisé l'emploi sous le contrôle de la juridiction des T. A. M., d'autre part, exceptionnellement interdit l'emploi aux Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, — à la Roumanie, — sur les territoires démembrés de l'Autriche-Hongrie, — en Transylvanie.

Nous pourrions nous en tenir là, et après cette définition lentement obtenue, mais solidement établie, des mesures de saisie et de liquidation interdites en Transylvanie, les confronter aux expropriations résultant de l'application à la Transylvanie de la réforme agraire roumaine, et on devine déjà quelle serait la conclusion.

Mais avant d'en arriver là, une dernière précision s'impose. L'idée qui vient naturellement à l'esprit, pour caractériser, comme mesures de guerre et d'après-guerre, les saisies et liquidations sur lesquelles nous raisonnons, est d'en faire dépendre la qualification du point de savoir si les actes législatifs ou administratifs, en vertu desquels elles sont opérées, visent tous les habitants de la région qu'on envisage, c'est-à-dire aussi bien les nationaux que les étrangers, aussi bien les étrangers en général que les ressortissants des Etats ex-ennemis, — ou ne visent que ces derniers ou même les étrangers en général. On dit, dans cette dernière hypothèse, que le régime de saisie, liquidation, expropriation ou disposition, sur lequel on raisonne, est un régime



*différentiel* : c'est la terminologie employée. La différentialité (24) du régime apparaissant, dans cette doctrine, comme la marque à laquelle se reconnaît la mesure dite de guerre ou d'après guerre, — la mesure d'expropriation et de disposition, également applicable à tous les habitants d'une même région, nationaux ou étrangers quelconques, échappant nécessairement et toujours, par ce seul trait, à la qualification précitée de mesure de guerre ou d'après guerre (25).

Cette thèse a été, dès l'origine, vigoureusement combattue par les représentants des optants hongrois, et je pense en effet que, sous le bénéfice d'une réserve grave que j'indiquerai dans un instant, on doit poser en règle qu'il ne suffit pas que la mesure législative ou administrative sur laquelle on raisonne ne fasse aucune différence entre les nationaux et les étrangers, pour qu'elle échappe, par là même, à la qualification de mesure d'après guerre de disposition, avec la double conséquence de la pleine liberté pour les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie d'y recourir, même sur les territoires détachés de l'Autriche-Hongrie, et de l'incompétence des T. A. M., pour en contrôler l'exécution. Il se peut, au contraire, fort bien, qu'une mesure législative ou administrative, même prévue pour les nationaux comme pour les étrangers, même applicable aux uns comme aux autres, présente, lorsqu'en fait elle est appliquée à des étrangers, et, plus précisément, dans notre espèce, aux optants hongrois en Transylvanie, le caractère de mesure de disposition d'après guerre, avec la double conséquence de l'interdiction, pour la Roumanie, d'y recourir sur les territoires démembrés de l'Autriche-Hongrie, et de la compétence des T. A. M., pour en empêcher l'exécution.

La question qui se pose pour l'autorité roumaine en Transylvanie s'est posée, dans les mêmes termes, pour un autre Etat successeur de l'Autriche-Hongrie, l'Etat tchécoslovaque, et les jurisconsultes auxquels le gouvernement tchécoslovaque s'est adressé (26), pour obtenir d'eux la définition précise de la mesure de liquidation que le Traité lui interdisait de prendre sur les territoires démembrés, ont conclu, dans une consultation où la précision des exemples vient s'ajouter à la solidité du raisonnement, que le caractère différentiel de la mesure sur laquelle le doute peut s'élever, n'est pas la condition *sine qua non* de la qualification de mesure de liquidation (27). Une mesure non différentielle,

(24) Je ne me sers de cette expression que parce qu'elle figure, plus souvent qu'il ne faudrait, dans les différents travaux que j'ai consultés pour la rédaction de ce travail.

(25) Voy. la Consultation de M. le professeur Hiss, de Zurich, pag. 15 de la dactylographie.

(26) Mes collègues Jèze, Basdevant et Politis.

(27) Consultation de MM. Jèze, Basdevant et Politis, pag. 18 du tirage à part.

applicable aux nationaux comme aux étrangers, peut très bien constituer une mesure de liquidation au sens du Traité, avec les conséquences que l'on sait : tel est le cas d'une réquisition pendant la guerre, c'est-à-dire d'une réquisition antérieure au rétablissement juridique de la paix. En sens inverse, une mesure, même différentielle, ne pouvant s'appliquer qu'aux ressortissants de l'Etat ex-ennemi, peut très bien constituer une mesure étrangère à toute idée de liquidation, avec les conséquences précisément inverses : tel serait le cas d'un acte de représailles de l'Etat ex-ennemi contre le ressortissant d'une puissance alliée, au cours d'un conflit nouveau entre les puissances signataires du Traité.

Ce qui est vrai, poursuivent ces jurisconsultes, — et j'arrive ainsi avec eux à la réserve que j'annonçais, il y a un instant, c'est que, lorsque la nature d'une mesure donnée est douteuse, que la qualification de cette mesure est contestée, le caractère différentiel qu'on suppose qu'elle présente peut constituer un préjugé grave en faveur de la qualification de mesure de liquidation, tout de même que sa généralité d'application, dans l'hypothèse contraire, peut constituer un préjugé contraire. Mais ce ne sont là que des éléments de discussion, et il faudrait se garder d'en tirer une conclusion prématurée. La mesure de liquidation, au sens du Traité, est essentiellement une mesure de guerre ou d'après guerre : la relation de finalité qui la rattache à la notion juridique de guerre reste le trait essentiel de sa définition. Tous autres caractères nous apparaissent comme secondaires ou négligeables.

#### IV

##### Caractères, origine et but de la réforme agraire roumaine.

Nous pouvons maintenant mettre en regard de cette définition générale des mesures de disposition interdites à la Roumanie en Transylvanie, sa réforme agraire dans cette province et les expropriations qui en ont été l'exécution.

Deux traits la caractérisent, qui l'opposent radicalement, quoi qu'on fasse, aux mesures de liquidation interdites par le Traité.

Par ses origines, c'est-à-dire par la date à laquelle elle remonte, et par le but que lui ont assigné, dès le début, ses promoteurs, elle est étrangère, non seulement à la guerre de 1914, dans laquelle la Roumanie n'est entrée qu'en 1916, mais à toute prévision d'un conflit international.

Par son objet, elle frappe, aussi bien dans la nouvelle Roumanie que dans l'ancienne, la propriété foncière comme telle, sous

ses différentes formes, terres arables, forêts et pâturages, sans aucune différence de droit entre les propriétaires étrangers et les propriétaires roumains, entre les propriétaires hongrois et les autres étrangers

Il suffirait, semble-t-il, d'énoncer ces deux propositions, qui ne sauraient être contestées, puisqu'elle traduisent des faits, pour conclure tout de suite contre toute qualification de mesure de liquidation appliquée à la réforme agraire roumaine. Mais les faits que ces propositions traduisent doivent être indiqués d'un mot, et distingués surtout d'apparences contraires qui n'en altèrent pas la signification.

La réforme agraire roumaine, avons-nous dit, est étrangère non seulement à la guerre de 1914, mais à toute éventualité d'un conflit armé, par ses origines.

Les premiers projets de réforme agraire remontent en effet très loin. Ils répondaient à une répartition du sol, dans l'ancienne Roumanie, qui constituait, par la concentration de la propriété foncière, en quelques mains, un grave danger social. Plus de la moitié des habitants, 63 %, souffrait de l'insuffisance des terres mises à leur disposition par les grands propriétaires ou leurs fermiers. Il y avait là une plèbe rurale dressée contre les détenteurs de la grande propriété, et bien des signes indiquaient, même aux yeux les moins exercés, qu'un pareil état de choses ne pouvait durer.

On ne compte pas moins de cinq lois successives sur le problème agraire, de 1864 à 1907 (28). Ces lois, d'un caractère interventionniste très marqué, n'avaient pour objet que de réglementer, dans un intérêt public, les contrats entre paysans et propriétaires fonciers. Quant au mouvement d'attribution du sol au paysan, il commence par une loi du 29 mars 1868, qui prévoit l'aliénation des domaines de l'Etat et leur vente, en petits allotissements de trois à douze hectares, aux paysans. Lois nouvelles dans le même sens, de 1876 à 1899 (29) pour arriver enfin, après des troubles agraires graves au printemps de 1907, à la loi fondamentale du 23 décembre 1907. On jugera, par cette énumération impressionnante de précédents, si la réforme agraire de 1917 se rattache, par ses origines, à la guerre de 1914 !

Et il n'est que juste d'ajouter que le même problème agraire se posait dans toute l'Europe centrale. La réforme agraire que la Roumanie a faite et étendue à la Transylvanie aurait été faite dans cette province, un jour ou l'autre, indépendamment de tout

(28) 15 août 1864, 18 mars 1866, 7 avril 1872, 18 mars 1882, 28 mai 1893. Voy. la thèse de M. Visoiu Cornatiano, 1908.

(29) 4 août 1876, 8 avril 1881, 4 avril 1884, 7 avril 1889, 3 avril 1892, 9 mai 1896, 19 mars 1899.

changement de souveraineté. Le premier essai de réforme agraire, déjà réputé insuffisant, dans les territoires non annexés de la Hongrie ne le prouve-t-il pas ?

Que reste-t-il donc, pour rattacher la réforme agraire roumaine à la commotion de 1914, et tenter, par là même, d'en faire une mesure de liquidation, au sens du traité de Trianon ? Il reste la date, — la dernière date, — de sa réalisation dans l'ancienne Roumanie (1917), et la date de son introduction en Transylvanie et dans le Banat (1919, 1921, 1922.) Véritablement, cela ne compte pas. Le droit international ne saurait servir de réduit au vieux sophisme *post hoc ergo propter hoc*.

Il reste un autre trait, plus embarrassant, ce qui n'est pas dire beaucoup, le manifeste du roi Ferdinand aux soldats roumains (22 mars 1917), par lequel, pour relever le moral des troupes, refoulées par de durs combats, qui avaient livré à l'invasion la moitié de l'ancien territoire roumain, le roi Ferdinand promettait la terre aux combattants, comme récompense de la victoire. L'art. 19 de la constitution roumaine de 1866, qui déclarait la propriété privée inviolable, sous réserve de l'expropriation pour cause d'utilité *publique* seulement, fut en effet modifié par décret du 19 juillet 1917, et l'expression plus large d'utilité *nationale* fut substituée à l'ancienne. — Y a-t-il là un élément suffisant pour rattacher la réforme agraire à la guerre, et y voir une mesure de guerre ? Pas davantage. Outre qu'il s'agissait là d'une réforme agraire qu'on ne pouvait envisager, à cette date, que comme une réforme du droit interne roumain pour la Roumanie récupérée, on ne saurait assimiler l'acte de commandement d'un souverain considéré comme généralissime, à la définition juridique d'une mesure législative encore en projet. Si la rubrique officiellement établie d'une loi participe de la force obligatoire des dispositions qu'elle édicte, et peut, à ce titre, servir à son interprétation, c'est là une extension extrême, et peut-être excessive, de la force obligatoire des textes écrits. Rien ne peut nous autoriser à étirer la même notion au point de l'appliquer à des promesses nécessairement imprécises comme celle du manifeste du 22 mars 1917.

Il reste autre chose encore : le nouvel article 19 de la Constitution, qui prescrit la réalisation de la réforme agraire, ajoute que la vente des terres sera faite par l'Etat roumain..., « de préférence aux paysans mobilisés ou à leurs familles, s'ils sont morts à cause de ou pendant la guerre ». Ne peut-on pas dire qu'un lien nouveau, plus direct assurément et en tous cas plus sûr que celui qui ressort du message royal de 1917, se trouve intentionnellement créé entre la réforme agraire et la volonté de guerre de la Roumanie ? Sans doute, les art. 91 et suivants de la loi du 30 juillet 1921, sur l'extension de la réforme agraire à la Transyl-

vanie, donnent une énumération précise, longue et détaillée, des catégories de paysans auxquels des droits de préférence sont reconnus, par opposition aux catégories suivantes. Mais nous répondrons à cela, — d'une part, que si l'autorité roumaine a profité de la réforme agraire pour atténuer les conséquences de la lutte sur la classe la plus nombreuse et la plus pauvre de la population, elle n'a fait qu'obéir à une nécessité de la lutte, comme ont été obligées d'y obéir, sous diverses formes, par exemple sous forme d'allocations en argent aux familles des mobilisés et en dehors même de leurs familles, toutes les puissances belligérantes, — d'autre part, que la lecture des textes précités de la loi du 30 juillet 1921, montre bien que les services militaires des bénéficiaires éventuels étaient loin de constituer la condition nécessaire et suffisante de l'attribution des terres expropriées. La culture antérieure et prolongée, non seulement du sol, mais des parcelles mêmes susceptibles d'attribution, l'invalidité de guerre compatible avec la direction du labourage et, au besoin, de la culture en général, figurent au premier rang des conditions exigées, et la liste des préférences se termine par l'inscription de différentes catégories de personnes n'ayant pas fait la guerre. Nous nous trouvons dès lors en présence, non pas de mesures intentionnellement orientées en vue de la guerre seulement, mais de mesures de discrimination administrative entre les bénéficiaires les plus intéressants.

Il est même essentiel d'ajouter que les conditions légales auxquelles était subordonnée en Transylvanie l'attribution des parcelles de terre était indépendante du point de savoir sous quel drapeau les attributaires avaient combattu. M. Colban, directeur de la Section des Minorités de la Société des Nations, dans un voyage d'études en Roumanie en novembre 1926, a d'ailleurs pu constater *propriis sensibus* combien grand était le nombre d'anciens soldats hongrois ayant pris les armes contre la Roumanie, qui avaient reçu la terre sur un pied d'égalité avec les Roumains.

L'argumentation des optants hongrois serait-elle plus heureuse, en s'attachant, non plus aux origines de la réforme agraire, mais à son objet, envisagé dans le détail de la réglementation qui le précise ?

Deux traits, sans doute, peuvent être, à première vue, relevés, et l'ont été en effet, à l'appui de l'idée que l'expropriation qu'elle entraîne, constitue, au fond, un procédé d'élimination des optants hongrois qui équivaut à la liquidation d'élimination visée et interdite par le traité.

En premier lieu, la dualité des textes qui établissent la réforme agraire dans l'ancienne Roumanie et qui l'introduisent dans le Banat et en Transylvanie. Si l'autorité roumaine avait purement

et simplement étendu à la Transylvanie, après l'annexion, sa législation agraire de 1917, qui est incontestablement, celle-là, pour le territoire même auquel elle s'applique, une législation constitutive du régime des biens, qu'aucun soupçon de liquidation camouflée ne peut atteindre, la présomption favorable d'une qualification semblable se serait naturellement étendue à l'application de cette législation en Transylvanie. Mais pas du tout. La réforme agraire roumaine a été introduite en Transylvanie au moyen de textes spéciaux et nouveaux. Les conditions de l'expropriation, quant aux personnes et quant à l'étendue des parcelles expropriées, ne sont pas les mêmes. Nous sommes en présence d'une législation agraire, sans doute, mais d'une législation agraire intentionnellement employée à atteindre les mêmes fins que la liquidation interdite par le Traité.

L'argument pourrait faire quelque impression, si les différences de la réforme agraire de l'ancienne Roumanie et de celles de la Transylvanie se traduisaient par une aggravation de la première, dans les territoires annexés. C'est la thèse de M. Pillet, dans sa consultation, mais il se borne à la défendre en affirmant que la législation agraire appliquée à l'ancienne Roumanie, est « infiniment plus respectueuse des droits des particuliers », que la législation agraire appliquée à la Transylvanie (30). Des allégations aussi vagues ne sont pas des raisons, et si nous savons, par d'autres documents (31), que, dans l'ancienne Roumanie, l'expropriation ne joue qu'à partir d'un certain nombre d'hectares, d'ailleurs différent, suivant les cultures et les affectations du sol, alors qu'en Transylvanie, le *minimum* au-dessous duquel l'expropriation ne saurait descendre, est généralement plus faible que celui de l'ancienne Roumanie, encore faudrait-il démontrer que c'est, en fait, à la nationalité hongroise des propriétaires que cette différence est due, alors que tout paraît indiquer que c'est à la différence de fertilité du sol ou à la différence de densité de population comparé à la quantité de terres arables disponibles que s'est attachée l'administration roumaine dont les services ont préparé la loi, pour établir des *minima* différents.

On écartera enfin d'un mot un second reproche adressé dans le même sens à la législation agraire de 1917. Le propriétaire de Transylvanie, s'il veut conserver sa nationalité hongroise, doit transporter son domicile en Hongrie, mais alors il devient absent au sens de la loi de 1921, et l'expropriation le frappe comme tel. L'absentéisme lui est imposé comme Hongrois, et interdit comme

(30) Consultation de M. Pillet, dans le tome IV de M. Lapradelle, page 61.

(31) Plaidoirie de M. Millerand, dans le tome IV de M. de Lapradelle, page 159.

propriétaire. La loi l'oblige à choisir entre sa fortune et sa nationalité.

Une simple précision de dates suffit à répondre. L'art. 63 du Traité de Trianon dispose que les sujets hongrois qui entendent le rester, doivent transporter leur domicile en Hongrie, dans les douze mois qui suivront la mise en vigueur du Traité, — autrement dit, du 26 juillet 1921 au 25 juillet 1922. La loi de 1921 ne frappe l'absence que du 1<sup>er</sup> décembre 1918 au 23 mars 1921, date du dépôt du projet de loi au Parlement roumain. Les deux périodes d'absence ne coïncident pas, l'objection s'évanouit, — non sans laisser l'impression d'un camouflage un peu grossier d'argumentation, qui devrait interdire aux optants hongrois le reproche immérité qu'ils adressent, comme on l'a vu, à la législation agraire de 1921,

*Quis tulerit Gracchos de seditione querentes ! !*

## V

### Le double aveu de la Hongrie.

Nous en avons fini avec ce parallèle ingrat, tant il est simple, de la réforme agraire roumaine et des mesures de liquidation interdite à la Roumanie par le Traité.

Mais ce dyptique ne doit pas rester sans cadre, et le cadre qui le met en valeur nous est fourni par les Hongrois eux-mêmes, dont l'attitude, à deux reprises, laisse clairement voir qu'ils ratifient, au fond, la qualification que nous appliquons à la réforme agraire roumaine, législation foncière ayant pour objet la transformation du régime de la propriété, pour tous, législation foncière édictée par la Roumanie, dans sa pleine indépendance d'Etat souverain.

Au cours des longues négociations qui ont précédé le Traité de Trianon, le Gouvernement hongrois, prévoyant l'application à la Transylvanie qu'il allait perdre, de la réforme agraire roumaine de 1917, fit présenter au Président de la Conférence de la Paix, différentes notes sur les stipulations du projet de Traité, dont l'une (32) sollicitait des puissances alliées ou associées, une « *déclaration rassurante* » ayant pour objet de garantir, indépendamment du texte déjà arrêté de l'art. 250, les biens des ressortissants hongrois, situés sur les territoires démembrés de l'Autriche-Hongrie, contre toute mesure projetée de liquidation et d'expropria-

---

(32) La note XXXVII, annexe 6.

tion. Pareille demande ne se comprend que si l'on commence par admettre que la délégation hongroise considérait l'éventualité redoutée comme étrangère aux stipulations déjà rédigées de l'art. 250. Cette sollicitation ayant été repoussée, et toute addition au texte de l'art. 250 refusée, par les puissances alliées ou associées, il est clair que la pleine compatibilité de la législation agraire roumaine avec les stipulations de l'art. 250, se trouve, par là même, implicitement reconnue par le représentant le plus qualifié des optants hongrois, le Gouvernement hongrois lui-même.

Mais il y a plus : et j'ai intentionnellement coupé la reproduction du texte qui sollicitait des puissances la déclaration rassurante demandée. Il faut ajouter tout de suite que tout ce que demandait la délégation hongroise, c'est qu'il lui fût promis par là que les biens des ressortissants hongrois, sur les territoires démembrés, ne seraient atteints par aucune mesure de liquidation ou d'expropriation « qui ne s'appliquât pas également aux ressortissants de l'Etat qui la prendrait. » Autrement dit, tout ce que demandait la délégation hongroise, c'est qu'en ces matières de liquidation et d'expropriation, les ressortissants hongrois ne fussent pas traités par la Roumanie, autrement que les nationaux roumains. Tout ce qu'elle demandait, c'est que les ressortissants hongrois fussent garantis, sous ce point de vue, contre tout régime différentiel.

On a précisément fait voir que la loi roumaine de 1921 ne fait aucune différence, pour la Transylvanie, entre les étrangers et les Roumains, entre les Hongrois et les étrangers. La loi roumaine de 1921 accorde spontanément aux optants hongrois ce que la délégation hongroise n'a pas pu obtenir que les puissances alliées lui garantissent.

Voilà pour l'attitude du Gouvernement hongrois, au cours de l'élaboration du Traité. Voici pour son attitude après la mise en vigueur du Traité.

Le Gouvernement roumain, se pliant au désir du Conseil de la S. D. N., auquel avait été soumis ce grave conflit, consentit à négocier avec le Gouvernement hongrois pour arriver à un accord. Négociations engagées à Bruxelles, sous les auspices de M. Adatci, Ambassadeur du Japon, et qui se terminèrent, — c'est du moins ce que nous espérons établir, — par la reconnaissance formelle, du côté hongrois, de la pleine compatibilité de la réforme agraire roumaine en Transylvanie, avec le Traité de Trianon.

Il est bien vrai que cet accord, le Ministre hongrois des Affaires étrangères le désavoue, bien que les pouvoirs des délégués hongrois aux négociations de Bruxelles fussent des pleins pouvoirs, officiellement établis par une lettre du Ministre hongrois de la Justice, et que la formule sur laquelle l'entente s'était faite, visât



l'expropriation des biens des optants, pour des raisons d'utilité publique, « *y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire* ». — La raison que donne le gouvernement hongrois de ce désaveu, c'est que la question de la compatibilité de l'introduction de la réforme agraire en Transylvanie et du Traité de Trianon n'était pas la seule qui fût soumise à Bruxelles aux délégués hongrois et roumains. La question du chiffre de l'indemnité due aux optants hongrois l'était aussi, elle faisait corps avec la première, et l'accord ne s'étant pas fait sur elle, cela entraînait, pour le Gouvernement hongrois, la caducité de l'accord sur tout le reste.

Le représentant de la Roumanie aux négociations de Bruxelles, M. Titulesco, fait observer en sens inverse qu'il avait eu soin, dès avant l'ouverture des négociations, de séparer les différents points de la requête hongroise, de les considérer, par conséquent, comme autant de litiges ou plutôt de problèmes indépendants, et que, dans ces conditions, l'accord de principe qu'il avait obtenu sur la question fondamentale de la compatibilité de la réforme agraire et du Traité conservait toute sa force.

Nous irons plus loin : des souvenirs de droit civil me reviennent ici involontairement à l'esprit, dont je ne voudrais pas tirer sans doute plus qu'ils ne peuvent rendre, mais qui donneront tout au moins corps et précision, je crois, à la distinction qui me paraît s'imposer ici. — Reconnaître ou nier la compatibilité de la réforme agraire et du Traité de Trianon, c'est reconnaître ou nier un fait, c'est se prononcer, par voie d'affirmation ou de négation, sur l'existence d'un fait. C'est le résultat d'une discussion, non d'une convention. Ce résultat se traduit par l'emploi d'un verbe à l'indicatif, non par l'emploi d'un verbe à l'optatif ou au conditionnel. — Tout au contraire, négocier sur le chiffre d'une indemnité d'expropriation, c'est demander ou offrir, c'est accorder ou refuser : c'est admettre, en tous cas, que l'expropriation est faite. Il ne s'agit plus de s'entendre sur le sens des stipulations d'un Traité, c'est-à-dire sur une interprétation dont les éléments sont indépendants des interlocuteurs : il s'agit d'un marché à conclure en dehors du Traité, et, si l'on peut ainsi parler, en marge de ses dispositions. — Dans un litige de caractère privé, qui présenterait une opposition de ce genre entre deux questions connexes, l'aveu sur le premier point, à supposer qu'il eût été fait et entériné, comme nous venons de dire qu'il l'a été dans les négociations de Bruxelles, resterait acquis, alors même que l'accord n'aurait pu se faire sur le second. L'indivisibilité de l'aveu n'a rien à faire ici (33).

Ce n'est là qu'un rapprochement, j'en conviens, et nous ne

---

(33) Aubry et Rau, *réédition* Bartin, § 751, notes 3 bis, et 31

sommes pas ici sur le terrain du droit civil, mais je ne puis oublier la formule lapidaire d'un des plus profonds jurisconsultes qui aient touché au droit international, Sumner Maine : « Le droit international, a-t-il écrit par deux fois, n'est pas autre chose que la dernière étape de la diffusion du droit romain en Europe » (34). Que cette formule me serve ici d'excuse, pour caractériser, comme je le fais, dans l'ordre des relations internationales, l'opposition d'une reconnaissance de fait et d'une négociation abandonnée.

## VI

Je reviens maintenant, pour conclure, au droit international. Je ne reprendrai pas la défense de la thèse roumaine, qui s'appuie si fortement, comme on l'a vu, sur le principe de l'indépendance législative des Etats souverains, qu'il faudrait aller, pour l'écarter, jusqu'à conférer aux optants hongrois, par privilège à tous autres étrangers en Roumanie, le bénéfice d'un régime foncier qui rappellerait plus encore l'immunité mérovingienne que le régime des capitulations, auquel on l'a insuffisamment comparé. Je veux marquer seulement, pour conclure, que cette réforme agraire roumaine, si dure qu'elle ait été pour les propriétaires dépossédés, auxquels une compensation certainement insuffisante a été péniblement allouée, en une monnaie dépréciée, représentée elle-même par des titres plus dépréciés encore, ne saurait être confondue avec le régime bolcheviste de confiscation pure et simple, dont j'ai dit, au début de ce travail, qu'il impliquait, pour les Etats tiers, rupture du lien de communauté internationale qui les unissait à l'ancienne Russie et à l'ancienne législation russe. La généralité du problème agraire, qui se posait dans toute l'Europe centrale, la gradation lente et la graduation réfléchie des projets roumains de réforme agraire, auxquels le parti conservateur roumain avait lui-même donné son assentiment par le plan qu'il avait proposé en 1904, l'acceptation impressionnante de la réforme par les plus grands noms de la nation, aussi éloignée de la résignation prolongée de l'autorité russe devant les premiers symptômes de la révolution russe, en 1917, que de la générosité irréfléchie des quelques heures de la nuit du 4 août, — ce sont là autant de traits qui ramènent la comparaison tendancieuse de la réforme agraire roumaine avec le Bolchevisme, à une simple comparaison de mots. Les hommes d'Etat qui ont pris la responsabilité de la réforme agraire n'ont pas cherché à la justifier

---

(34) Sumner Maine, *L'ancien droit*, trad. Courcelle Senenil, 1874, pag. 91 et suiv. *Le droit international*, 1890, pag. 21.

par la substitution totale et brusque d'une théorie sociale aux allures de propagande, aux principes sur lesquels reposait et repose encore la législation des pays civilisés. Ils ont dit simplement que la responsabilité qu'ils ne pouvaient assumer, c'était celle, au contraire, d'ajourner une réforme qu'imposait, depuis des années, une force qui emporterait tout. Jeter du lest pour sauver le reste de la cargaison, c'est l'expression dont ils se sont servis, et elle montre assez à quelle nécessité majeure ils ont obéi. Une autre comparaison vient à l'esprit, en ce pays de forêts, plus juste peut-être, parce qu'elle marque la part qu'ils ont courageusement prise à la perpétration du sacrifice : ils ont allumé le contre feu, pour limiter l'incendie.

Leur reprochera-t-on une dernière fois l'insuffisance reconnue de la compensation offerte aux expropriés ?

Tous les défenseurs de la thèse hongroise se sont emparés de cette comparaison facile de la réforme agraire roumaine avec l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui ne se conçoit, en effet, que moyennant une *juste et préalable* indemnité : Comme si l'on pouvait comparer le fonctionnement régulier d'une institution nécessairement exceptionnelle, dans des temps calmes, avec une transformation générale de la propriété foncière, coïncidant avec une commotion politique et militaire sans précédent ! On ne compare que des choses semblables, et la seule comparaison qu'autorisent l'ampleur de l'expropriation et les causes lointaines qui l'ont préparée, nous est fournie, encore une fois, par l'abolition du régime féodal en France, à la fin du <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle. — Là aussi, il fallait allouer une compensation aux expropriés, et toute compensation adéquate à l'expropriation était impossible. On a eu recours, pour la réduire, à une distinction artificielle, dont la jurisprudence a mis cinquante ans à débrouiller l'écheveau, entre les droits entachés de féodalité et les droits purement fonciers, l'indemnité étant réservée à la suppression de ces derniers seulement. Cela n'était pas plus juste que l'attribution aux expropriés hongrois, des titres dépréciés de la rente roumaine. C'est que, dans l'un et l'autre cas, il était impossible de faire autrement, la baisse du change roumain, dont il n'est que trop évident que ni l'Etat ni le Gouvernement roumain ne sauraient être rendus responsables, devant être considérée comme un véritable cas fortuit.

---

# Consultation pour l'État Roumain

par M. H. BERTHELEMY

*Membre de l'Institut, Doyen de la Faculté de Droit de Paris*

---

Plusieurs Hongrois, propriétaires de domaines en Transylvanie, ont subi l'expropriation de leurs terres par application des lois agraires du Royaume de Roumanie.

Invoquant l'art. 250 du traité de Trianon, ils ont intenté à l'Etat roumain, devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, un procès en restitution et en dommages-intérêts.

L'Etat Roumain a excipé de l'incompétence du T. A. M. L'article 250 du traité de Trianon a pour but, en effet, de garantir les ressortissants hongrois contre les saisies et liquidations pratiquées comme mesures de guerre, et non contre les conséquence de lois qui constituent le droit commun de la Nation roumaine.

L'exception d'incompétence a été rejetée. En conséquence, l'Etat roumain, défendeur au procès, refusant de plaider le fond, a relevé de ses pouvoirs le juge par lui délégué au Tribunal arbitral mixte, et a mis ainsi ledit tribunal dans l'impossibilité de juger le fond du litige.

L'affaire a été portée devant le Conseil de la Société des Nations tout à la fois par le Gouvernement roumain, et par le Gouvernement hongrois.

Le Gouvernement roumain a usé, en l'occasion, de la faculté donnée par l'article 11, § 2 du Pacte, à tout membre de la Société, à titre amical, « d'appeler l'attention de l'Assemblée « ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les « relations internationales... » Son but est d'échapper au reproche d'avoir méconnu les engagements pris par le traité de Trianon.

Le Gouvernement hongrois a invoqué l'art. 239 du traité. Il a sollicité du Conseil la nomination de deux suppléants à la présidence du Tribunal, parmi lesquels pourra être choisi un juge en remplacement du délégué roumain défaillant.

Dès lors, se posent les deux questions suivantes :

*Première question :* Le Conseil de la Société des Nations a-t-il l'obligation de procéder à la désignation des deux suppléants que sollicitent les Hongrois?

*Deuxième question :* Si le Conseil de la Société des Nations n'obtempère pas à la requête hongroise, quelles dispositions peut-il prendre pour apaiser le conflit et dans quelle mesure ces dispositions s'imposeront-elles aux contestants?

\* \* \*

*Première Question :* Le Conseil de la Société des Nations a-t-il l'obligation d'assurer le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte en rendant possible le choix d'un troisième juge?

La réponse négative résultera de l'interprétation littérale de l'art. 239 *a* du traité. Ce texte est conçu comme il suit :

Art. 239 *a*. — « Un Tribunal arbitral mixte sera constitué  
« entre chacune des Puissances alliées ou associées d'une  
« part, et la Hongrie d'autre part... Chacun de ces tribu-  
« naux sera composé de trois membres. Chacun des gou-  
« vernements intéressés désignera un de ces membres. Le  
« Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux  
« gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Prési-  
« dent du Tribunal et deux autres personnes susceptibles  
« l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront  
« choisies par le Conseil de la Société des Nations...

« Si en cas de vacance, un gouvernement ne pourvoit  
« pas dans le délai d'un mois à la désignation ci-dessus pré-  
« vue d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi  
« par le gouvernement adverse parmi les deux personnes  
« mentionnées ci-dessus, autres que le Président... »

En fait, le T. A. M. roumano-hongrois a été constitué conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> de ce texte. Un accord est intervenu pour la désignation du président. Le Conseil de la Société des Nations n'a donc pas eu à intervenir pour désigner, en même temps qu'un président d'office, deux personnes susceptibles, en cas de besoin, de remplacer les membres défaillants.

Sans doute, le rappel du délégué du Gouvernement roumain créa une vacance dans le Tribunal, hypothèse prévue et réglée dans le paragraphe 3. Les Roumains entendent bien que cette vacance ne soit pas comblée, puisqu'ils affirment que le Tribunal arbitral mixte est incompétent pour connaître des questions que les Hongrois ont la prétention de lui soumettre. Le troisième

paragraphe de l'art. 239 dit bien qu'au cas de vacance le membre destiné à compléter le tribunal sera choisi par le gouvernement adverse, parmi les deux personnes désignées pour remplacer éventuellement le président. En l'espèce, ces deux personnes n'existent pas : l'occasion de les désigner ne s'est pas présentée, et on ne voit pas en vertu de quel texte le Conseil de la Société des Nations serait obligé de les désigner et même capable de le faire.

On peut reprocher à l'art. 239 d'être incomplet, d'être insuffisant, de n'avoir pas fourni la solution de toutes les difficultés à prévoir. Soit ! Il n'en constitue pas moins, dans sa teneur précise et limitée, la loi des parties. On n'en peut déduire à la charge de l'une des parties que les obligations qu'il impose, au profit de l'une des parties que les droits qu'il stipule.

Le Gouvernement roumain ne peut pas se voir astreint à maintenir en fonctions un juge pour prononcer un arbitrage sur des litiges qui ne rentrent pas dans le compromis et ne sont pas de la compétence (limitée par les textes) du T. A. M. Les Hongrois, à la vérité, affirment le contraire et invoquent la décision prise sur la question de compétence comme ayant force de chose jugée. Nous leur objectons que seules ont la valeur de chose jugée par des décisions arbitrales les décisions portant sur des matières que le compromis, accepté de part et d'autre, les a chargés de trancher. C'est en effet sur l'acquiescement des parties seulement que repose l'autorité des arbitres. Or il est bien impossible de soutenir que les parties sont d'accord pour s'en remettre aux arbitres du soin de dire si la législation commune du Royaume de Roumanie est ou non applicable aux ressortissants hongrois propriétaires en Transylvanie !

On nous oppose que c'est répondre à la question par la question ; que la controverse porte sur le sens de l'article 230 du traité de Trianon, et notamment sur l'interprétation qui le rend applicable aux actes dont les Hongrois se plaignent.

Nous répliquons : aucun doute n'existe sur le sens de l'article 230 ; il ne présente aucune ambiguïté et ne prête à aucune controverse. Nous ajoutons d'autre part que les conditions dans lesquelles s'est effectuée la réforme agraire dans le Royaume de Roumanie ne sont aucunement suspectes, que les mesures d'application desdites lois, également étendues aux Roumains et aux étrangers de toutes nationalités, n'ont rien de commun avec les dispositions prévues et interdites par l'art. 230. Il ne suffit pas d'affirmer l'existence d'une controverse pour la faire naître. Entre les optants hongrois et le gouvernement roumain, aucun litige ne peut être soulevé qui rentre dans la catégorie des actes soumis à la connaissance du T. A. M.

Certes, le Gouvernement roumain ne s'est pas dérobé à la discussion devant ledit tribunal sur la question de compétence. Il n'a cependant agi de la sorte que par déférence et en ayant soin d'avertir les juges qu'il ne consentirait pas à plaider sur le fond. Il ne saurait, en effet, dépendre des arbitres, en affirmant leur compétence, de se saisir de revendications ou de protestations que les parties ne sont nullement d'accord pour lui soumettre.

Nous avons constaté que l'interprétation littérale de l'article 239 *a* du traité de Trianon ne permet pas d'exiger du Conseil de la Société des Nations la désignation de deux suppléants éventuels à la présidence, afin que les demandeurs puissent choisir entre ces deux personnages un remplaçant au juge roumain défaillant.

Supposons que le Conseil se croie autorisé à le faire : encore n'y pourrait-il consentir s'il lui était démontré que le T. A. M., qu'il s'agit de compléter, s'arroe une compétence exorbitante que n'autorisent ni les principes du droit international, ni les termes du traité de Trianon.



Nous abordons ici la seconde question qui nous est posée : *Si le Conseil de la Société des Nations n'obtempère pas à la requête qui lui est adressée par le Gouvernement hongrois, quelles dispositions peut-il prendre pour apaiser la querelle et dans quelle mesure ces dispositions s'imposeront-elles aux contestants?*

Sans s'ériger en juge d'appel sur la question de compétence, le Conseil de la Société des Nations, dont la fonction et le devoir est de tout mettre en œuvre pour obtenir la conciliation, est incontestablement qualifié pour examiner les raisons qu'ont les Roumains de se dérober au jugement sur le fond. Si ces raisons sont décisives, il suffira qu'il rejette comme sans fondement la requête aux fins de nomination de juges suppléants. Les optants hongrois seront, en fait, obligés de s'incliner. Il y a des juges en Roumanie qui sont qualifiés pour connaître des irrégularités possibles commises dans l'application des lois agraires. Les optants hongrois le savent bien, puisqu'ils leur ont d'abord soumis leurs revendications et leurs protestations (Ajoutons que sur environ 300 cas, 70 ont été favorablement accueillis par les tribunaux roumains). Déboutés de ce côté par des décisions régulières, les optants hongrois qui se plaignent aujourd'hui ne peuvent pas se retourner devant le T. A. M., parce que cette juridiction ne tranche que les conflits nés des suites de

la guerre (séquestres, saisies, liquidations), et non les procès soulevés par l'application des lois ordinaires de l'Etat. Si cependant le Conseil de la Société des Nations conservait quelques scrupules, s'il redoutait notamment que l'impuissance constatée du T. A. M. roumano-hongrois ne fût d'un mauvais effet pour l'autorité de ces juridictions arbitrales en général, il peut inviter le Gouvernement roumain à compléter le tribunal, mais à deux conditions seulement. C'est, en premier lieu, que les optants hongrois acquiescent d'avance et d'une manière formelle à certaines règles précises tant sur les principes généraux, que sur l'interprétation des textes du traité; c'est, en second lieu, que toute méconnaissance de ces principes, tout écart de cette interprétation, implique la nullité de la sentence, entachée d'usurpation, de pouvoir.

C'est à cette solution un peu plus compliquée que le Conseil de la Société des Nations paraît accorder sa préférence. Il se trouve pratiquement que les deux manières de procéder aboutissent au même résultat, le rejet des prétentions des optants hongrois.

Les raisons, en effet, qu'a l'Etat roumain de ne pas accueillir les réclamations hongroises sont précisément tirées de ces principes, de ces règles, de ces interprétations des textes que le Conseil de la Société des Nations considère comme dominant le débat.

Pour éclairer cette affirmation, il convient de rappeler ce qu'ont été les actes d'où la querelle est née, et de résumer les phases du conflit.

Il suffit notamment, pour établir le bien-fondé de la cause roumaine, d'établir :

1° Qu'aucun doute ne peut exister sur le caractère juridique de la réforme agraire réalisée dans le Royaume de Roumanie.

2° Qu'aucune controverse sérieuse ne peut être élevée sur le sens de l'art. 230 du Traité de Trianon, ce texte dont les Hongrois s'efforcent d'abuser en en dénaturant la portée et en contestant vainement sa parfaite clarté.

1° *Ce que fut la réforme agraire en Roumanie.*

Son origine est antérieure à la guerre. A la fin du xix<sup>e</sup> siècle, des troubles graves menacent la Roumanie comme, au surplus, les pays voisins. Les troubles sont provoqués par le contraste qui existe entre la richesse foncière de quelques grands propriétaires et la condition des paysans qui, numériquement, constituent l'énorme majorité de la population. Ni l'abolition du servage (1864) ni les efforts tentés pour créer la propriété pay-



sanne (1881-1889), ni plus tard l'essai d'organisation du crédit agricole et la création de la Caisse rurale n'ont eu de sérieux résultats. Au lendemain de la guerre balkanique, la moitié des terres cultivables appartiennent à quelques milliers de propriétaires. L'accession possible des cultivateurs à la propriété est toute théorique. Pratiquement, ce qu'ils en détiennent est insignifiant.

Des documents précis, des statistiques probantes ont été invoqués ou reproduits dans les nombreux mémoires où la question est exposée. Ce qu'il en faut retenir, c'est l'intention, arrêtée dès 1913, et inscrite dans le programme politique de M. Brătianu, de remédier, par une réforme agraire radicale, aux choquantes inégalités de fait qui sont devenues un danger pour la stabilité même de l'état social.

Cette révolution (car c'en est une) a de nombreux précédents. Elle doit consister dans l'expropriation des *latifundia* et dans leur répartition entre les ouvriers agricoles. Pour qu'on puisse réaliser une réforme de cette envergure, il est d'ailleurs nécessaire de modifier la constitution du Royaume où la propriété est déclarée inviolable. On ne recule pas devant cette nécessité : l'Assemblée constituante est convoquée. Elle venait d'être élue quand la guerre éclata. Le projet fut ajourné.

On y revint le 19 juillet 1917, par la modification de l'art. 19 de la Constitution, et, au lendemain de l'armistice, le Roi lui-même en prit l'initiative par le célèbre message devant lequel les propriétaires roumains se sont généralement inclinés sans vaines récriminations : « Les circonstances, y lisons-nous, nous donnent « à nouveau la possibilité de réaliser ce que je vous ai promis... « Mon Gouvernement réalisera les réformes constitutionnelles qui « assurent à tous les citoyens le suffrage universel, et la pro- « priété de deux millions d'hectares de la grande propriété pri- « vée, ainsi que des terres des domaines de la Couronne, de « l'Etat, et des établissements de bienfaisance...

« Sur la base de cette réforme, nous assurerons la vie sociale « et économique avec plus de justice et de profit pour tous ceux « qui travaillent... etc. »

L'origine de la réforme agraire n'est donc pas suspecte, nous ne saurions trop y insister. Nous constatons d'ailleurs qu'elle n'a pas été imposée par l'élément populaire, par le prolétariat, puisqu'avant la guerre le suffrage universel n'existait pas encore dans le Royaume. La réforme a été projetée, consentie, décidée, par les élus du suffrage restreint, c'est-à-dire par une assemblée où les propriétaires fonciers occupaient forcément, sinon une place prépondérante, au moins une place importante.

La réforme agraire, impliquant, dans des conditions déterminées, l'expropriation des *latifundia* (et même parfois de do-

maines d'importance moyenne) fut réalisée en plusieurs étapes, de 1917 à 1921.

Nous ne nous attardons pas à critiquer la sévérité de certaines mesures qui en furent la conséquence, à déplorer le fait que, concordant avec la crise monétaire et la chute du leu, la réforme apparut en nombre de circonstances comme imposant des sacrifices dont les propriétaires fonciers ne furent indemnisés que très partiellement. N'en a-t-il pas été de même en France, après l'abandon consenti par les seigneurs de leurs droits féodaux? Les ouvrages d'économie politique ne fournissent-ils pas de nombreux exemples de faits semblables empruntés non pas seulement à l'histoire ancienne, mais à l'époque plus récente et presque contemporaine?

Des lois agraires aboutissant à des expropriations contre compensations insignifiantes ont été imposées en Prusse (1811), en Autriche (1848), en Russie (1861) et même dans le Royaume-Uni quand l'Irlande en faisait partie?

N'est-ce pas à la possibilité de mesures semblables qu'ont récemment pensé les rédacteurs de la nouvelle constitution de l'Empire allemand lorsqu'ils en ont libellé comme il suit l'article 133 :

« Une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien  
« de la généralité, et en vertu de dispositions législatives.  
« Elle a lieu contre juste indemnité à moins qu'une loi du  
« Reich n'en dispose autrement. En ce qui concerne le  
« montant de l'indemnité, la voie des tribunaux ordinaires  
« doit rester ouverte en cas de contestations, à moins que les  
« lois du Reich ne disposent autrement ».

Voici donc la législation constitutionnelle d'un grand Etat, qui a la prétention d'être l'un des premiers (sinon le premier) par sa culture, qui réserve l'hypothèse où une loi du Reich imposerait, pour l'utilité nationale, *une expropriation sans indemnité*, c'est-à-dire une véritable confiscation !

Nous ne citons cet exemple et nous ne faisons cette remarque que pour montrer ce qu'ont de singulier, disons mieux de fantaisiste, les jugements du T. A. M. où il est dit que les applications des lois agraires roumaines sont exorbitantes dans ce qu'il appelle le « droit international commun ».

De ces lois agraires, outre leur origine qui suffit pour les défendre d'être des mesures de circonstance forgées pour confisquer les propriétés d'ex-ennemis, nous retenons cette particularité qu'elles ne font aucune différence entre la nationalité des propriétaires terriens à qui elles s'appliquent. Les Roumains les subissent aussi bien que les étrangers. Ces derniers n'y sont au-

cunement traités avec défaveur, et c'est véritablement le maximum de ce que les étrangers peuvent légitimement réclamer.

On remarque sans doute que les conditions mises aux expropriations n'ont pas été identiques dans toutes les régions du Royaume. On a dû y tenir compte de la nature des terres à distribuer et de l'importance des populations rurales à satisfaire. C'est ainsi que la loi ne s'applique pas de la même manière en Bessarabie que dans le Vieux Royaume et que des dispositions spéciales sont édictées pour la Transylvanie, pays de montagne. Mais l'essentiel, c'est que dans chaque province il y ait parfaite égalité de traitement entre sujets roumains et ressortissants ex-ennemis.

Tenons donc pour acquis ce fait que nous avons énoncé : les lois agraires ne sont pas suspectes. On ne peut pas y voir des lois d'exception dirigées, en conséquence ou en suite de la guerre, contre les Hongrois ex-ennemis. Elles ont été édictées par l'Etat roumain dans la plénitude de sa souveraineté intérieure.

Nous en trouvons dans un journal roumain récemment paru (*L'Adeverul* du 30 octobre 1927) l'aveu loyal du comte Karolyi, ancien ministre du Royaume de Hongrie. M. Karolyi tient pour indiscutables les droits de la Roumanie à procéder à une réforme de cet ordre. Il ne craint pas d'affirmer que s'il avait été lui-même gouverneur de Transylvanie, il n'aurait pas craint d'imposer aux magnats magyars de semblables sacrifices.

Aucun doute ne peut subsister sur le caractère économique, politique, juridique et social de la réforme agraire. Les faits dont les optants hongrois se plaignent sont les conséquences et les applications régulières de cette réforme.

2° *Ce que signifie l'art. 250.*

Nous avons ajouté *qu'aucune ambiguïté n'existe sur le sens de l'article 250 du traité de Trianon*. La lecture attentive des textes suffit pour en donner la preuve. L'article 250 apporte des exceptions à l'application de l'article 232 : il n'a pas d'autre objet.

Que lisons-nous donc dans l'article 232 ?

« a) *Les mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition prises dans l'ancien Royaume de Hongrie contre les biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées... seront immédiatement levées ou arrêtées lorsque la liquidation n'en aura pas été terminée, et les biens, droits et intérêts dont il s'agit seront restitués aux ayants droit...*

« b) *Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter du présent traité, les Puissances alliées ou associées se réservent le droit de retenir et liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent à des ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie... La liquidation aura lieu conformé-*

« ment aux lois de l'Etat allié ou associé intéressé, et le propriétaire ne pourra disposer de ces biens, droits et intérêts ni les grever d'aucune charge sans le consentement de cet Etat ».

Les dispositions énoncées dans ce texte sont de style dans les traités qui ont mis fin à la guerre. Résumons-les en quelques mots : les séquestres, saisies, liquidations ne peuvent plus frapper dans les nations vaincues, les biens des ressortissants des nations victorieuses ; inversement, les séquestres, saisies, liquidations des biens des ressortissants des pays vaincus peuvent être maintenus en pays vainqueur.

C'est à cette disposition — en ce qu'elle a de rigoureux pour les ex-ennemis — que l'art. 250 fait échec dans les provinces annexées. Citons-le ; il n'est pas possible de s'y méprendre :

« *Nonobstant les dispositions de l'art. 232...* les biens, « droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, *ne seront pas sujets à saisie ou liquidation* EN CONFORMITÉ DE SES DISPOSITIONS. « Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question ».

On se demande, en lisant et en citant ce texte, comment, de bonne foi, on peut confondre les *expropriations exercées en application des lois agraires*, avec la *saisie, liquidation, mise sous séquestre* des biens des ex-ennemis, c'est-à-dire avec les MESURES EXCEPTIONNELLES DE GUERRE dont parle l'art. 232 et contre lesquelles les optants hongrois sont garantis par l'art. 250.

Ce dernier texte n'a-t-il donc pas spécifié assez clairement ce qu'il accordait, en disant dès ses premières lignes qu'il faisait brèche à l'art. 232 et qu'il affranchissait les biens des ex-ennemis en territoire annexé « DES SAISIES OU LIQUIDATIONS EN CONFORMITÉ DE CES DISPOSITIONS ! »

Il n'est pires sourds que ceux qui ne veulent pas entendre, dit le proverbe. La volonté de ne pas lire dans l'art. 250 ce qui s'y trouve en toutes lettres est d'autant plus condamnable, chez les demandeurs, qu'il leur eût suffi de se reporter aux travaux préparatoires de ce texte pour être convaincus de la portée limitée qu'il y faut attribuer. Avant sa rédaction définitive, le projet de l'art. 250 fut communiqué pour observation aux représentants de la Hongrie. Ils exprimèrent le vœu que l'application du texte

fût élargie, et déclarée contraire à toute mesure d'expropriation, quelle qu'elle fût, contre les ressortissants hongrois : « Nous demandons, disaient-ils, une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié en vertu d'une disposition légale, ou par une mesure spéciale, qui dans les mêmes conditions ne s'applique pas aux sujets de l'état liquidateur ou de l'état exécutant ».

La demande ainsi formulée ne fut pas agréée. On ne consentit pas à mentionner au profit des ex-ennemis cette singulière faveur qu'aucune expropriation ne fut applicable à leurs biens; alors que les biens des nationaux conservent ce risque. Remarquons au surplus combien ce que demandait alors le gouvernement hongrois était plus modéré et moins déraisonnable que ce que prétendent aujourd'hui obtenir les optants. Il ne sollicitait que l'égalité de condition entre Hongrois et Roumains. Cette égalité n'est pas atteinte par l'application des lois roumaines réalisant la réforme agraire.

L'art. 250 n'a pas été modifié; il a gardé sa partie restrictive fort claire, la nécessité étant apparue de ne pas mélanger les questions — celle des mesures exceptionnelles de guerre, et celle des expropriations n'ayant rien de commun avec les suites de la guerre. La seule addition qu'obtinrent les Hongrois — et dont ils essaient aujourd'hui de tirer parti — consiste à prévoir la compétence du T. A. M. pour connaître de toute protestation contre l'application de l'art. 250.

Mais il faut bien comprendre que les protestations dont les T. A. M. pourront être saisis seront celles qui s'appliquent à des mesures ayant pour motif des dispositions exceptionnelles de saisie, de séquestre ou de liquidation, et non des mesures quelconques d'expropriation.

Une autre preuve de la mauvaise foi des demandeurs hongrois nous est fournie par l'échec, par eux connu, des réclamations de même nature qu'en 1922 et 1923 leur gouvernement eut l'idée de formuler déjà devant la Conférence des Ambassadeurs, puis devant le Conseil de la Société des Nations.

La prétention du Gouvernement hongrois faisant appel à l'intervention du Conseil de la S. D. N. était alors la même que font aujourd'hui défendre les optants devant le T. A. M. L'art. 250, disait-il, protège les ressortissants hongrois en pays annexé contre toutes expropriations et confiscations, de quelque nature qu'elles soient et sous quelque prétexte qu'on y ait recours. La loi agraire n'est qu'un prétexte pour déposséder les ex-ennemis.

M. Titulesco, représentant de la Roumanie, fit entendre les argu-

ments ci-dessus exposés. Il fit nettement la distinction entre les catégories d'actes dont les Hongrois pouvaient avoir à se plaindre. Le Conseil renvoya l'affaire à la session suivante, en confiant à l'ambassadeur Adatci le soin de convoquer les parties et de les concilier. L'ambassadeur y parvint, et dans une conférence contradictoire, tenue à Bruxelles et consignée par un procès-verbal officiel, le représentant de la Hongrie reconnut que « le « traité de Trianon ne s'opposait pas à une expropriation des « biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ». Malheureusement le Gouvernement hongrois, au mépris de tous les usages internationaux, désavoua son représentant à Bruxelles, et en particulier le comte Emery de Czachi, ancien ministre des Affaires étrangères du royaume de Hongrie, de qui émanait cet aveu.

Ce désaveu, contre lequel protestèrent vivement non seulement l'ambassadeur Adatci, mais plusieurs membres du Conseil, n'impressionna pas la Haute Assemblée. A la date du 5 juillet 1923, une déclaration unanime fut prise qui donna gain de cause à la thèse roumaine : « Le Conseil, après avoir examiné le rapport de M. Adatci en date du 5 juin 1923... où était enregistré « et paraphé par le délégué hongrois l'aveu, l'acquiescement du « Gouvernement hongrois... approuve le rapport, prend acte des « déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint... »

Mais voici que par un moyen détourné — *quousque tandem?! —* ne se tenant pas pour battus, les optants hongrois remettent tout en question en assignant l'Etat roumain devant le T. A. M. dont la bienveillance paraît leur être acquise !

Quels arguments ont pu retenir l'attention des juges ?

Ceux que nous lisons dans les plaidoiries sténographiées des honorables avocats des demandeurs, et qui trouvent place dans les motifs du jugement sur la question de compétence, reposent sur des textes tronqués et sur des principes difficilement défendables. Leur fragilité surprend, leur aboutissant déconcerte.

L'art. 250, y lisons-nous, se résume en ces trois propositions :

*Première proposition.* — *En territoires transférés, les ressortissants de l'Etat démembré NE PEUVENT ÊTRE PRIVÉS DE LEURS BIENS PAR QUELQUE PROCÉDÉ QUE CE SOIT si, ce n'est à la charge, par l'Etat successeur, de leur en payer la valeur.*

*Deuxième proposition.* — *En territoire transféré, les ressortissants de l'Etat démembré NE PEUVENT ÊTRE PRIVÉS DU DROIT DE CONSERVER LEURS BIENS EN NATURE.*

*Troisième proposition.* — Pour assurer le respect de ces dispositions, en cas de violation prétendue par les ressortissants de l'Etat démembré, à l'encontre de l'Etat annexant, la contestation relève de la compétence du T. A. M. (V. Consultation de M. le professeur de Lapradelle, *Recueil de la jurisprudence des T. A. M.*, T. IV, p. 88).

La première proposition est inexacte. Il faut, pour lui donner une apparence de vérité, supprimer du texte invoqué tout ce qui en précise et en limite la portée. Les seuls actes contre lesquels sont défendus les ressortissants hongrois en Transylvanie sont les liquidations, saisies, mises sous séquestre, d'une manière générale *toutes les mesures de guerre dont il est question dans l'article 232*. De ce qu'on affranchit les biens des ex-ennemis des « *saisies et liquidations en conformité de ces dispositions* » (c'est-à-dire en conformité des dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la Section IV — voir le texte), il faut être singulièrement osé pour conclure qu'on interdit de les priver de leurs biens *par quelque procédé que ce soit*, y compris les procédés qui pourraient normalement s'appliquer aux nationaux.

La deuxième proposition n'est pas plus solide. Nous ne retenons pas pour la critiquer le fait que, dans sa teneur, elle est en contradiction évidente avec la première : si les biens des Hongrois leur doivent être restitués *en nature*, c'est qu'on ne peut même pas les en priver *contre équitable indemnité*. C'est un détail insignifiant qui a échappé à l'honorable avocat. Ce qui l'est moins, c'est que, pareille en cela à la proposition précédente, la deuxième prend pour acquis que la restitution en nature (réservée aux biens qui auraient été indûment séquestrés, saisis ou liquidés par mesures de guerre) peut s'étendre à toute autre cause d'expropriation, ce qui est manifestement contraire au texte interprété.

La troisième proposition n'est vraie *que pour permettre aux optants hongrois de se défendre contre une insuffisante application de l'art. 250*, c'est-à-dire contre une mesure qui, en dépit de ce texte, aurait le caractère d'une saisie ou d'une liquidation par mesure de guerre.

Les textes se dérobent ainsi — dès qu'on les examine avec attention — et ne fournissent pas aux demandeurs le secours qu'ils en attendent.

Il en est de même des principes qu'on invoque et que les jugements sur la compétence ont cru cependant opportun de retenir.

Celui qui est comme le *leitmotiv* de l'argumentation des optants hongrois, est cette règle habituellement admise par tous les Etats civilisés — y compris la Roumanie — que la propriété

est inviolable. On en tire cette conséquence singulière que toute atteinte à la propriété est contraire, *au droit international commun et ne peut trouver place dans un traité de paix* !

Cette conception d'un *droit international commun*, c'est-à-dire d'un droit interne qui s'impose à toute nation civilisée et confère une sorte de droit acquis à ceux qui en jouissent, est nouvelle. Elle est tellement exorbitante, tellement extravagante pourrait-on dire, qu'elle suffit à jeter le discrédit sur la cause au profit de laquelle on l'invoque.

Osera-t-on soutenir que les Etats souverains quant aux règles de conduite qu'ils peuvent, sur leur territoire, imposer à leurs citoyens conformément à la volonté nationale, sont obligés à plus de retenue et disposent de moins de liberté quant aux étrangers qu'ils accueillent ?

On a discuté de tout temps sur ce que pourrait être — et sur ce qu'il était préférable que fût — la condition des « aubains ». La facilité plus grande des communications, le développement du cosmopolitisme, la multiplication des échanges internationaux, ont eu cette heureuse conséquence de faire peu à peu disparaître la plupart des différences faites un peu partout entre la condition des nationaux et celle des étrangers. Les Etats du nouveau monde, les plus libéraux, suppriment toute différence, quand les étrangers ont été jugés *digni intrare*. — Mais il est paradoxal de soutenir qu'en pays de même civilisation, des circonstances peuvent se présenter qui autoriseront les étrangers à exiger plus de garanties que les nationaux ! N'obscurcissions pas cette question en y transportant des arguments qui ne sont utilisables que lorsqu'il s'agit de déterminer ce que seront les relations avec des peuples de civilisation très différente (comme l'extrême Asie) ou très inférieure (comme le centre africain). C'est évidemment ce qu'a fait notre collègue de Lapradelle en rappelant, dans un journal politique (*Le Temps* du 5 septembre 1926), à propos du conflit roumano-hongrois, ce fait que « le traitement « de l'étranger ne se mesure pas toujours sur celui du national, « mais directement sur les exigences de la personnalité humaine « et de la vie internationale ». Transportée dans les rapports entre nations européennes, présentée comme un principe certain, cette affirmation a tout juste la valeur du sophisme. Elle ne suffit pas à faire accepter cette conception qu'en quelque pays que ce soit les étrangers peuvent, en invoquant un prétendu « droit international commun », réclamer comme droits acquis des avantages dont les nationaux ne sauraient avoir le bénéfice.

Que sera donc, au surplus, ce « droit international commun » et comment les limites en seront-elles fixées ? De ce que tous les pays de civilisation occidentale inscrivent dans leurs lois le ré-



gime de la propriété et la subordination de l'expropriation à une indemnité juste et préalable, en résulte-t-il qu'une exception — de quelque importance qu'elle soit — ne puisse pas être faite à la règle? J'ai signalé plus haut les antécédents des lois agraires de Roumanie. J'ai cité la nouvelle constitution allemande et la réserve qu'elle fait du cas où le Reich, par une loi, imposerait sans indemnité des mesures d'expropriation. Il est impossible de contester — si même on acquiesce à cette idée que la généralisation d'un principe ou d'un régime légal en fait une « règle de droit international commun » — qu'il est également du droit international commun qu'une mesure législative, conforme à la constitution des pays où elle est prise, suffise à faire une brèche au régime commun, brèche par laquelle passeront les prétendus droits acquis des étrangers en même temps que les droits dont jouissaient antérieurement les nationaux.

Laissons là ces conceptions confuses et ces innovations dangereuses. Les principes généraux que les Roumains peuvent certainement opposer à la thèse du « droit international commun » c'est celui qui reconnaît à chaque Etat le droit de fixer comme il l'entend sa législation interne, d'imposer tout à la fois à ses nationaux et aux étrangers qui sont accueillis sur son territoire, les règles de conduite qu'il plaît à l'autorité légitime d'édicter. C'est dans la plénitude de leurs pouvoirs que les législateurs de tous pays subordonneront aux modalités qui leur paraîtront raisonnables et opportunes, le régime de la propriété, des successions, des contrats, et d'une manière générale les rapports juridiques de leurs citoyens et de leurs sujets. Les Roumains ont jugé opportunes les lois agraires. On reconnaît habituellement que le sacrifice qu'ils ont imposé aux propriétaires des *latifundia* leur a procuré l'économie d'une révolution. Auraient-ils eu tort dans les procédés employés, que cela ne regarde pas les étrangers.

Ce que nous disent les textes, c'est que les Roumains n'ont pas conservé le droit d'appliquer aux ressortissants hongrois des provinces annexées les MESURES DE GUERRE (séquestres, saisies, liquidations) qui étaient prévues par l'art. 232 b ; — c'est qu'un Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois est institué pour connaître limitativement des plaintes qu'auraient à formuler les Hongrois en cas d'inobservation du traité, c'est-à-dire si, directement ou indirectement, on leur appliquait, à raison de leur qualité d'ex-ennemis, des mesures de guerre (saisies, séquestres, liquidations); — c'est que le Tribunal arbitral mixte n'a aucune compétence et ne peut s'en arroger aucune sous prétexte de vérifier sa compétence, pour connaître des faits qui ne constituent pas des actes de guerre, ni à aucun titre ne sont des mesures exceptionnelles applicables aux seuls ex-ennemis.

Ces considérations, ces principes, ces textes, n'ont pas convaincu le Tribunal arbitral mixte. On sait le reste.

\*  
\* \*

Le Conseil de la Société des Nations a chargé un comité de trois membres, dont Sir Austen Chamberlain est le rapporteur, d'étudier l'ensemble de l'affaire. Le rapport lu à la séance du Conseil du 17 septembre est entièrement favorable à la cause du Gouvernement roumain. Il constate d'abord l'impossibilité où se trouve le Conseil d'accueillir la requête tendant à la nomination des juges suppléants; le rôle du Conseil est, avant toute chose, d'amener la conciliation. En se bornant à l'élection des suppléants sollicités par la Hongrie, le Comité « aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties ». Le comité des Trois s'est alors posé les questions suivantes :

1° Le T. A. M. roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître des demandes soulevées par l'application de la loi agraire aux ressortissants hongrois ? — 2° Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances at-il capacité pour le faire ?

Ces questions ont été soumises à de hautes compétences juridiques, lesquelles ont été unanimes à les résoudre dans le sens que nous avons indiqué ci-dessus.

« S'il pouvait être établi dans un cas particulier que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de disposition aux termes des articles 232 et 250, par suite d'une application à ladite propriété de la loi agraire roumaine, et si une requête était présentée en vue d'obtenir la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction pour accorder satisfaction. » — Mais trois principes doivent dominer tout le débat, et le rapport les exprime comme il suit :

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 *n'excluent pas l'application aux ressortissants hongrois, y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise, d'un plan général de réforme agraire.*

2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliqué.

3° Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appli-

quent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans les dits territoires *et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.*

Le rapporteur faisait suivre ces trois principes d'une double invitation, et envisageait les différentes éventualités qui suivraient l'acceptation ou le refus, par les parties, ou par l'une d'elles, d'y acquiescer : a) *invitation aux deux parties de se conformer aux principes énoncés*, b) *invitation à la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral.*

« En cas de refus de la Hongrie, conclut le rapporteur, le Comité estime que le Conseil *ne serait pas justifié à procéder à la nomination des deux juges suppléants conformément à l'art. 239 du traité de Trianon.*

« En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte.

« Dans le cas du refus par les deux parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aurait épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du « Pacte ».

Le Conseil, après une discussion fort serrée, où les deux points de vue furent, de part et d'autre, soutenus avec autant de talent que d'énergie — le point de vue hongrois par le Comte Apponyi, le point de vue roumain par M. Titulesco — se détermine en faveur de l'adoption des trois principes énoncés, en s'abstenant toutefois de faire suivre ces règles de la double injonction qui, seule, serait de nature à clore le débat. On a ajourné jusqu'au mois de décembre les décisions à prendre.

Il est cependant dès à présent acquis que la Hongrie se dérobe aux suggestions du Conseil, tandis que la Roumanie donne son adhésion — conditionnelle, naturellement — la restitution du juge roumain dans le tribunal arbitral mixte ne pouvant s'admettre que si la décision du tribunal est liée par les trois règles énoncées.

On a suggéré — assez timidement d'ailleurs — que l'avis de la Cour permanente de La Haye fût sollicité. La décision à prendre sur ce point est, elle aussi, ajournée jusqu'à la session de décembre. Il ne nous paraît pas au surplus que la demande d'avis à la Cour permanente puisse être sollicitée sans l'unanimité dans le Conseil et notamment sans *l'assentiment formel des deux parties.*

Nous n'apercevons, quant à nous, aucune autre solution raisonnable du conflit, hors celles qui ont été prévues par le rapport si remarquable, si précis et si parfaitement logique de Sir

Austen Chamberlain. On a voulu laisser aux deux parties le temps de se concilier.

Il serait difficile d'espérer de la Hongrie qu'elle s'incline de bonne grâce devant les trois constatations si claires admises par l'unanimité du Conseil. Si le tribunal mixte reconstitué est obligé de s'y conformer, force est pour lui de débouter de leur demande les optants hongrois dont aucun jusqu'à présent n'a pu se plaindre que d'actes d'exécution des lois agraires, sans établir aucune connexité entre ces actes et ceux que prévoit et interdit l'art. 250 du traité de Trianon.

Si le Tribunal mixte, malgré l'acceptation des trois règles recommandées à son attention par le Conseil et acceptées par sa demandeur persistait dans les raisons sur lesquelles est fondée sa décision première, une fois encore il se rendrait coupable d'usurpation de pouvoir, et sa sentence serait nulle, *les décisions des juridictions arbitrales ne recevant leur force que de l'adhésion préalable de ceux qui ont consenti à s'en rapporter à leur justice et dans la mesure où ils y ont consenti.*

10 novembre 1927.

---

# La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations

PAR

René CASSIN,

*Professeur à la Faculté de Droit de Lille.*

---

Le différend dit des « optants hongrois » qui divise la Hongrie et la Roumanie a donné lieu, depuis des années, à des débats mémorables devant le Conseil de la Société des Nations. Le plus récent, qui remonte à septembre 1927, n'est pas le dernier, car le 5 décembre prochain, le Conseil aura à constater si ses recommandations ont été acceptées par les deux parties et, dans la négative, aviser aux mesures nécessaires.

La plus haute autorité politique internationale étant actuellement saisie, il importe que les juristes et les hommes d'Etat ne soient pas seuls à connaître les causes, les éléments et la gravité du litige. L'opinion publique, appelée à juger en dernier ressort ceux qui doivent veiller à la paix du monde, doit être mise à même de formuler une appréciation d'ensemble.

♦♦

En substance, le différend s'est élevé à l'occasion des expropriations opérées par l'Etat roumain au profit des paysans et ouvriers agricoles, spécialement des mutilés, anciens combattants et des familles des morts, en vertu de la législation agraire. Celle-ci était en gestation depuis 1907 dans le vieux Royaume, à cause du malaise engendré par la prépondérance de la grande propriété : quatre mille personnes possédaient à elles seules la moitié du sol, en face de sept millions d'autres. Mise en vigueur en 1917, aux heures les plus tragiques de la guerre, sur l'initiative du roi Ferdinand, la réforme agraire fut étendue à la Bessarabie, à la Bukovine, et enfin le 30 juillet 1921 aux régions

cédées par la Hongrie dans le Traité de Trianon : Transylvanie, Banat, Crishana, Maramuresh.

En dépit de la rigueur des sacrifices imposés et de la chute du change roumain qui a réduit considérablement les indemnités en rente payables en lei-papier, le nouveau régime ne rencontra aucune résistance de l'ensemble des propriétaires. Etrangers, roumains de race, nouveaux roumains membres « des minorités » et protégés à ce titre contre toute illégalité, tous s'inclinèrent devant les impérieuses nécessités qui commandaient de satisfaire « la faim de terre » des ruraux de toute origine, roumaine ou hongroise. A l'heure où le bolchevisme a sévi et à l'Est et à l'Ouest de la Roumanie, celle-ci en a été protégée par la formation, pénible certes, mais pacifique d'une large démocratie paysanne.

Seuls ont protesté dès le début, ceux des propriétaires de Transylvanie qui sont restés ressortissants hongrois de plein droit ou par une option accompagnée de la fixation de leur domicile en Hongrie. Ceux-ci, au nombre de 350 environ, sont pour la plupart des *latifundiaires* appartenant à ces grandes familles féodales dont la puissance terrienne et l'autorité politique se sont maintenues intactes durant des siècles.

A l'heure où le Gouvernement hongrois devait lui-même consentir quelques réformes agraires, il ne pouvait négliger de soutenir ces derniers représentants de la féodalité magyare en Transylvanie.

De fait, il crut devoir invoquer à l'encontre des expropriations roumaines, deux textes du Traité de Trianon. L'un, l'article 63, permet aux optants hongrois de conserver (malgré une tradition contraire dans le droit des annexions) leurs biens immobiliers en Roumanie. L'autre, l'article 250, qui déroge au principe général de la liquidation des biens ex-ennemis proclamé par les puissances alliées dans l'article 232, édicte, pour atténuer les haines nationales entre les Etats successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise, les prescriptions suivantes :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des *ressortissants hongrois* ou des Sociétés contrôlées par eux, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne sont pas sujets à saisie ou à liquidation en conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre, ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité.

« Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

« Les réclamations, qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

C'est en s'appuyant sur ces deux textes que le gouvernement et les optants hongrois ont dénoncé les expropriations de Transylvanie, comme présentant les caractères d'une spoliation ou « liquidation » contraire au traité. La loi agraire roumaine a ainsi été présentée comme *spécialement* dirigée contre la propriété hongroise. On a fait enfin état de l'exiguïté de l'indemnité d'expropriation prévue, de la dure condition faite à certaines veuves ou orphelins, etc...

Mais, si on dépouille le débat de tout ce qui n'est pas essentiel, celui-ci peut être ramené à une question assez simple à formuler : l'Etat roumain qui a, incontestablement, renoncé en signant le Traité de Trianon au droit normal de « liquidation » des biens ex-ennemis sur son sol, a-t-il par là-même renoncé à toucher aux propriétés hongroises, même par une réforme sociale d'ordre agraire applicable dans d'égales conditions de droit et de fait à tous les propriétaires sujets roumains ou étrangers?

Le Gouvernement hongrois dit : Oui. Mes ressortissants ont une situation triplement privilégiée en vertu du Traité de Trianon, savoir d'échapper à toute expropriation, de faire apprécier leur droit par un tribunal international et non par des juges roumains, et au pire d'obtenir une indemnité en capital, payable comptant en or et correspondant à la pleine valeur actuelle des biens expropriés, même si les propriétaires d'autres nationalités ne l'obtiennent pas.

Le Gouvernement roumain dit : Non. Les ressortissants hongrois sont libres de conserver leurs propriétés immobilières en Roumanie et ils sont protégés contre tout traitement différentiel dirigé contre eux, en tant qu'ex-ennemis. Mais l'échec même des tentatives hongroises faites lors de la préparation du Traité de Trianon en vue d'obtenir un texte spécial garantissant *l'égalité* entre Hongrois et Roumains, pour le cas d'expropriation agraire, établit que la propriété hongroise ne saurait être « privilégiée » ou « tabou », quelles que puissent être l'utilité et la nécessité sociales.

★★

Ainsi précisé, le litige s'est révélé d'une extrême importance pécuniaire et sociale, pour les deux Etats en cause et leurs ressortissants. Mais sa solution intéresse directement tous les autres Etats successeurs de la double Monarchie qui ont, eux aussi, pro-

cédé à des réformes agraires. Elle intéresse tous les Etats signataires du Traité de Trianon et le statut politique créé par lui. Au delà même des réformes agraires, elle décide de la possibilité d'une évolution démocratique dans toute l'Europe Centrale où une classe sociale pourrait paralyser les meilleures volontés, par la crainte d'injustices et d'inégalités née de son intangibilité perpétuelle.

Sur le terrain même du droit international, il ne s'agit plus seulement de concilier la souveraineté des Etats avec leurs obligations internationales. Au fur et à mesure que ses phases diverses se sont déroulées, le litige hungaro-roumain a soulevé des difficultés qui n'avaient pas encore été résolues ou même aperçues.

A l'heure actuelle, il a déjà passé par deux phases et l'instance en cours devant le Conseil constitue la troisième et non la moins complexe.

\*\*

La première phase, de caractère exclusivement diplomatique, s'est déroulée en 1923 devant le Conseil de la Société des Nations. Celui-ci fut saisi, le 15 mars 1923, d'une requête du Gouvernement hongrois lui demandant, au titre de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, de statuer sur le fond de l'affaire et de décider que les dispositions législatives et administratives du Gouvernement roumain étaient contraires au traité; d'ordonner la restitution aux ayants droit des biens immobiliers frappés de confiscation par les réformes agraires poursuivies en Roumanie; d'accorder une indemnité complète et des garanties pour l'avenir aux personnes lésées.

Mais le Conseil, après avoir entendu le 20 avril 1923 l'exposé du représentant roumain qui souligna notamment le profit retiré de la réforme par les paysans d'origine hongroise ayant combattu contre les Alliés et la Roumanie même, renvoya l'affaire à la session suivante en invitant les parties à rechercher un accord direct sous les auspices du rapporteur désigné, ambassadeur Adatci.

Les négociations actives qui eurent lieu à Bruxelles entre délégués munis de *pleins pouvoirs* aboutirent à la rédaction d'un procès-verbal en date du 27 mai 1923, où il était reconnu notamment : « Qu'il est admis et les représentants hongrois ne contestent pas que le Traité de Trianon ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ». Le désaccord ne subsistait plus que sur un point de fait, sérieux à la vérité : le montant des indemnités à allouer.

Un projet de résolution prenant formellement acte des décla-



rations des parties fut paraphé par elles le 29 mai après de minutieuses discussions et le 6 juin le rapport de l'ambassadeur Adatci était déjà rédigé, lorsque le 12 il reçut du ministère des Affaires étrangères hongrois notification du refus d'adhérer à la résolution acceptée par son plénipotentiaire le comte Csáky, attendu que celui-ci avait dépassé ses pouvoirs et avait signé dans des circonstances qui n'étaient point aptes à assurer la mûre réflexion qu'aurait exigé l'extrême sérieux de l'acte ».

Ce désaveu ne fut admis ni par M. Adatci qui maintint son rapport, ni par le représentant roumain qui déclara s'en tenir à l'accord de Bruxelles. C'est pourquoi, malgré l'exposé du comte Apponyi, représentant hongrois, qui d'ailleurs s'abstint, le Conseil vota à l'unanimité le projet de résolution arrêté le 29 mai. « Prenant acte des déclarations contenues dans le procès-verbal joint au rapport », il fit appel à la modération des deux parties pour en terminer.

Il était visible qu'une des deux parties cherchait beaucoup moins la solution concrète du litige, qu'un succès de principe susceptible d'ébranler l'ordre social de son adversaire et par là même le statut fixé par les traités. Aussi le désaveu de son plénipotentiaire fut-il suivi, malgré les sages recommandations du Conseil, d'une autre forme d'offensive jusqu'ici réservée. Le 13 décembre 1923, la Roumanie fut citée par les optants hongrois personnellement devant le Tribunal mixte hungaro-roumain.

\*\*

Dans cette seconde phase où le litige a pris un caractère judiciaire, c'est l'article 250 qui forme le siège exclusif des revendications des Magyars, mais l'objet reste identique à celui de la requête formulée par le gouvernement devant le Conseil : au fond, c'est encore lui qui tient les fils de l'affaire puisqu'il assiste ses ressortissants. Un seul chef subsidiaire est ajouté : pour le cas où l'impossibilité de restitution des immeubles en nature serait péremptoirement démontrée au procès, ce tribunal est requis de condamner l'Etat roumain à payer une indemnité complète.

Pourtant le débat sur le fond n'est pas même abordé. L'Etat roumain soulève aussitôt l'exception d'incompétence du Tribunal arbitral mixte. En effet, celui-ci n'a reçu compétence de l'article 250 que pour les plaintes fondées sur des mesures de saisie ou liquidation prises contre des ex-ennemis comme tels et sans indemnité. Or, il s'agit ici d'une expropriation par voie de réforme agraire s'appliquant dans tout le royaume et à des propriétaires de toute origine, moyennant une indemnité calculée suivant les mêmes règles : mesure d'ordre social non comprise.

à dessein dans le domaine de l'article 250 et n'entrant pas dès lors dans la compétence rigoureusement *restreinte et exceptionnelle* du tribunal mixte.

Ici se place un changement de tactique très remarquable chez les demandeurs. Tandis qu'un de leurs conseils s'était, à l'origine, efforcé de justifier la compétence du tribunal, en faisant appel à la notion de « fraude aux traités », l'expropriation dissimulant d'après lui une liquidation prohibée, les autres internationalistes s'avamment groupés par les demandeurs sont bien plus hardis. Pour l'un, le T. A. M. est compétent dès lors que la réclamation des hongrois est considérée *par eux* comme une liquidation. Un second prétend dégager des arrêts N° 6 et 7 de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye une notion « objective » de la liquidation d'après laquelle un traitement différentiel au détriment des sujets ex-ennemis ne serait pas nécessaire. Il suffit « qu'il s'agisse d'une mesure qu'affecte la propriété d'un ex-ennemi, en l'enlevant au propriétaire et sans son consentement ».

Enfin certains entendent tirer de la reconnaissance du droit de propriété et des droits acquis, cette conclusion qu'en vertu du droit international commun, un étranger ne peut pas être exproprié sans une indemnité absolument adéquate, quand bien même les nationaux n'en auraient qu'une faible ou aucune. Enfin compte on demande au tribunal de se déclarer compétent *a priori*, chaque fois qu'il y a plainte d'un optant hongrois pour dépossession non consentie de ses biens, sans aucun examen même *prima facie* des circonstances de chaque cause ayant motivé l'exception d'incompétence.

Cette prétention fut combattue avec vigueur, du côté roumain, par MM. Millerand, Politis, Rosental : ceux-ci attirèrent l'attention du tribunal sur les principes prudents exprimés en mainte hypothèse par la Cour de Justice de La Haye au sujet de la compétence limitée des juridictions internationales et sur le caractère nécessairement *différentiel* des liquidations visées par les traités de paix (arrêts n°s 6 et 7), enfin sur les dangers redoutables d'un excès de pouvoir qui frapperait la décision arbitrale d'inexistence. Ce fut en vain. Le 10 janvier 1927, par 22 arrêts de principe identiques, le Tribunal, ou plus exactement le président neutre et le juge hongrois se déclarèrent compétents pour juger l'ensemble de la réforme agraire roumaine « mesure considérée comme constituant une violation du principe général du respect des droits acquis et dépassant les limites du droit international commun, qui a tout le caractère d'une liquidation au sens de l'article 250 et rentre par sa *nature* même parmi les mesures visées au dit article ».

La question de savoir si c'est une mesure de nécessité sociale, celle de savoir si l'indemnité primitivement équitable n'a pas été réduite par la baisse du change, celle enfin de savoir si les Hongrois ont été traités sur le même pied que les autres propriétaires : tout cela qui aurait dû servir à qualifier la mesure *prima facie* pour fixer la compétence ou l'incompétence, est réservé comme question de fond, le défendeur étant ainsi chargé du poids de la preuve et obligé d'établir « s'il avait ou non un titre l'autorisant à déroger au droit international commun ».

Bien plus. Cette preuve que l'on impose au défendeur de faire, relativement à l'égalité de traitement des Hongrois et des autres expropriés, elle est d'avance vouée à l'inefficacité, puisque le tribunal s'est d'ores et déjà rallié à la thèse juridique que pour être prohibée par l'article 250, une liquidation n'a pas besoin d'être différentielle : le fond est engagé.

Présomption de compétence du tribunal, renversement de la charge de la preuve au profit des demandeurs dispensés de toute leur tâche naturelle, interdiction au défendeur d'invoquer utilement le caractère « non hostile » de sa réforme agraire : voilà, entre bien d'autres, les conséquences les plus saillantes de ces *vingt-deux* arrêts uniformes du 10 janvier 1927, que certains ont présentés comme des monuments remarquables du droit international nouveau.

Le Gouvernement roumain ne pouvait accepter comme chose *jugée définitive* une sentence basée sur un excès de pouvoir manifeste, puisque, leur compétence spéciale, les tribunaux arbitraux mixtes ne la tirent pas d'un super-Etat; mais des traités de paix, donc de la volonté seule des Etats signataires.

Et certes, si les mêmes traités ou si le droit international général à leur défaut, avait institué une juridiction régulière et obligatoire pour connaître en dernier ressort des conflits de compétence, redresser les excès de pouvoir, juger les récusations de juges, etc., la Roumanie aurait été tenue, pour obtenir l'infirmité des arrêts lui faisant grief, de recourir devant cette juridiction.

Cette organisation des juridictions arbitrales étant encore imparfaite à cause de sa nouveauté relative et la compétence obligatoire de la Cour de La Haye n'étant pas encore reconnue pour tous les litiges d'ordre juridique entre tous les Etats, la Roumanie a été acculée à la nécessité de prendre une double détermination. D'une part, elle décida de ne pas déposer de réponse au fond et invita son arbitre national à ne plus siéger dans le Tribunal mixte pour les affaires de ce genre. Mais en même temps, consciente de la gravité d'un acte qui, il y a vingt ans encore, eût été le seul concevable en pareil cas, elle a saisi l'uni-

que instance internationale, accessible en l'absence d'un accord spécial des parties; c'est le Conseil de la Société des Nations, médiateur et conciliateur suprême en vertu du Pacte.

★★

Voici de nouveau les deux Etats en présence du Conseil. Comment celui-ci est-il saisi? A double titre : d'abord par la requête roumaine fondée sur l'article 11, alinéa 2 du Pacte que la Hongrie avait invoquée en 1923. Mais, de son côté, et par une requête postérieure, celle-ci s'est appuyée sur l'article 239 du Traité de Trianon et a invité le Conseil de la S. D. N. à désigner deux juges suppléants pour compléter le Tribunal arbitral mixte hongaro-roumain et lui permettre de statuer sur le fond.

Le Conseil, réuni le 7 mars 1927, aperçut de suite la gravité et la nouveauté des problèmes ainsi soulevés : compétence des tribunaux arbitraux en rapports avec le droit interne et le droit international, droits et obligations du Conseil. Il décida d'en confier l'étude à Sir Austen Chamberlain, ministre des Affaires étrangères de l'Empire britannique, à qui, unanimement, furent adjoints les représentants du Chili et du Japon.

Ce Comité se réunit à maintes reprises, en vue de provoquer une conciliation directe entre les parties : mais ses efforts furent vains. Aussi, après avoir longuement réfléchi et consulté six juristes parmi les plus réputés du monde entier, rédigea-t-il un rapport qui, après un court rappel des données du débat, contient deux parties :

La première comprend l'énoncé de trois principes qui, selon le Comité, s'imposent à la Roumanie et à la Hongrie, du fait même qu'elles ont signé le Traité de Trianon et qu'il y a lieu pour elles d'accepter pour régler leurs rapports. Ces principes sont les suivants :

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent pas l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire;

2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée;

3° Les mots saisie et liquidation, mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans les dits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

En conséquence, le Comité suggère au Conseil :

1° D'inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus; 2° d'inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal mixte.

La seconde partie, beaucoup plus brève, contient l'énoncé des mesures suggérées au Conseil pour le cas où l'une ou l'autre des parties n'accepterait pas ses conclusions : au cas de refus de la Roumanie, le Conseil serait justifié à désigner les juges suppléants réclamés par la requête hongroise et la procédure suivrait son cours. Au cas de refus de la part de la Hongrie, seul le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié à désigner ces deux juges. Au cas de refus des deux parties, le Conseil aurait épuisé ses bons offices.

Le rapport, une fois lu à la première séance de la 47<sup>e</sup> session du Conseil, celui-ci écouta de nouveau les exposés remarquables — et souvent éloquentes — du comte Apponyi et de M. Titulesco. Il se livra à une discussion publique approfondie, émouvante, qui tint quatre séances, les 17 et 19 septembre 1927 et faillit même entraîner la démission du rapporteur, M. Chamberlain.

En fin de compte, la première partie du rapport, celle contenant des recommandations aux États intéressés fut adoptée à l'unanimité : les deux pays ne seraient tenus de communiquer leur acceptation ou leur refus qu'en décembre prochain. Quant au vote sur l'autre partie, improprement appelée des sanctions, il fut aussi renvoyé à la prochaine session et seulement pour le cas où un accord n'aurait pas pu être réalisé d'ici là.

Mais deux questions viennent aussitôt à l'esprit des lecteurs, comme elles se sont posées aux membres du Conseil et à l'auditoire passionnément attentif de la session dernière.

Tout d'abord quelle est la valeur intrinsèque des trois principes recommandés par le Conseil? Un accord sur eux entre les parties serait-il intrinsèquement juste, à la fois conforme au texte des traités et aux intérêts légitimes des parties en cause?

Et voici la seconde question, encore plus générale au regard de la paix et de l'avenir du droit international. Quels sont les droits, les pouvoirs et les obligations du Conseil au cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord?

.\*

Sur la première question déjà, il faut relever que le Conseil n'a certainement pas entendu se comporter comme une Cour d'Appel, ni formuler des principes abstraits. Il s'est borné à poser certaines règles d'interprétation concrètes, et à en recommander l'acceptation aux deux États intéressés pour mettre fin

à leur litige principal et à leur conflit de compétence qui, dans l'état actuel du droit, ne comporte aucune issue rationnelle et obligatoire.

Envisagées ainsi, les solutions proposées apparaissent modérées, rationnelles et équitables.

a) L'affirmation que les traités de paix n'excluent pas l'application aux ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire, trouve un appui solide dans les principes du droit international commun qui permettent d'exproprier les étrangers pour cause d'utilité publique (arrêt N° 7 de la Cour Permanente, A. 7, p. 22), à plus forte raison pour cause de nécessité sociale. Or, les textes du Traité de Trianon relèvent que l'on n'a pas voulu, dans l'article 250, restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient pas existé, et, en particulier, celle de promulguer telle loi agraire jugée appropriée aux exigences de son peuple. Faut-il rappeler que pendant la préparation du Traité de Trianon, la Hongrie avait précisément demandé, en visant certains projets de réforme agraire de ses voisins, que le mot : *expropriation* figurât à côté du terme *liquidation* dans le texte de l'article 250 ou dans une déclaration rassurante, afin de resserrer les limites tracées à la liberté de la Roumanie et de la Tchécoslovaquie en particulier? Or, elle n'a pas pu l'obtenir. Au contraire, à une question posée sur le même sujet par M. Benès, le Président de la Commission des nouveaux Etats à la Conférence de la Paix a répondu par écrit le 13 août 1919 « qu'il n'a pas semblé à la « Commission que l'insertion d'une clause supplémentaire fût « nécessaire pour maintenir *sans préférence d'aucune sorte*, « sous le régime de la loi tchécoslovaque, tous les biens et propriétés situés sur le territoire de la République », dont ceux des optants hongrois comme des autres.

L'idée que la propriété hongroise aurait reçu du Traité de Trianon une garantie exceptionnellement étendue et perpétuelle contre toutes les réformes à venir et que celle-ci aurait constitué ainsi une sorte de « charge réelle » grevant les acquisitions territoriales réalisées par la Roumanie, n'a d'ailleurs été soutenue que par quelques juristes isolés. Une telle « divinisation » du droit de propriété aboutirait, en effet, à interdire la suppression de l'esclavage en Roumanie, si cette forme de la propriété patrimoniale avait encore existé en Transylvanie lors du transfert.

Aussi, malgré le désaveu infligé en 1923 au comte Csáky qui avait, à Bruxelles, admis le principe formulé de nouveau par le Conseil en 1927, les autorités hongroises se sont-elles abstenues d'y contredire directement. Le 17 septembre, le comte Apponyi y a même adhéré « dans le cadre des droits particuliers que les

traités donnent aux ressortissants hongrois optants ou non optants ».

b) Le principe « qu'aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée » a soulevé au contraire les plus vives contestations du comte Apponyi.

C'est qu'en effet, le centre de gravité du débat s'est déplacé avec les années. A l'origine, les optants hongrois insistaient surtout sur les inégalités dont ils auraient été les victimes; maintenant l'essence de leurs revendications, c'est la prétention à un « régime préférentiel », supérieur à celui des expropriés roumains.

En faveur de cette prétention, d'éminents internationalistes proclament comme un principe certain, maintes fois affirmé par la doctrine et la jurisprudence, que le traitement de l'étranger ne se mesure pas sur celui du national, mais directement sur les exigences de la personnalité humaine et de la vie internationale, de sorte qu'il peut être tantôt inférieur et tantôt supérieur, suivant le standard de la civilisation locale. Et ils illustrent la thèse de la supériorité de traitement par des exemples non dénués de force. Les « capitulations » subsistant dans quelques pays d'Extrême-Orient confèrent aux ressortissants des pays de chrétienté des privilèges incontestables. Les réclamations formulées par nos compatriotes, victimes de la nationalisation des biens privés en Russie ordonnée par les Soviets, se justifient également, sur le terrain du droit international, quel qu'ait pu être le traitement subi par les Russes eux-mêmes dans leur propre pays.

Il faut se garder cependant de considérer ce principe comme d'application permanente et universelle. Les pays de civilisation orientale cherchent précisément à supprimer les capitulations à mesure qu'ils se modernisent. Et dans les pays de civilisation occidentale, l'étranger, loin de prétendre à être traité mieux que les nationaux, considère l'égalité de traitement comme l'idéal enviable qu'on s'efforce d'atteindre, sans y parvenir toujours. Même dans les Etats les plus civilisés, ne doit-on pas tenir compte de certaines circonstances qui imposent aux étrangers, soit des restrictions particulières de leurs droits individuels, soit des restrictions d'intérêt et d'application générale? La vérité, c'est que, fût-ce pour le cas d'expropriation, il y a un *problème de mesure* à résoudre en tenant compte des standards respectifs de civilisation de l'Etat qui reçoit les étrangers et de ceux dont ceux-ci sont les ressortissants. L'anéantissement de la propriété sans aucune indemnité, ni recours à la justice est contraire au droit des gens (Arrêt de la Cour Permanente, N° 7) : l'exemple de la Russie est

strictement exact. Il n'en est pas de même d'une réforme agraire qui, dictée par des raisons morales, sociales et économiques impérieuses — réforme destinée précisément à sauver le principe de la propriété privée — atteint tous les propriétaires sans distinction de nationalité et leur confère les mêmes garanties quant aux surfaces à exproprier, aux indemnités à recevoir et aux juridictions protectrices; elle ne perd même pas ce caractère si, par suite d'un cas fortuit, les variations du change, la monnaie de paiement de l'indemnité baisse de valeur. Sauf au cas de ruine volontaire de leur monnaie, aucune indemnité compensatrice n'est due par les Etats ex-belligérants de l'Europe aux étrangers qui ont souscrit à leurs emprunts, sans clause or ou protectrice de change.

Au surplus, le Conseil de la Société des Nations s'est bien gardé de tomber dans un excès de rigueur. Il n'a pas proclamé abstraitement l'égalité entre nationaux et étrangers, comme un principe général. Il a envisagé le cas concret des Roumains et des Hongrois, en face du Traité de Trianon et d'une réforme agraire dont il a longuement scruté les caractères. En proscrivant une « position à part des Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général », il a pleinement satisfait le vœu exprimé par la Hongrie elle-même, au cours de la préparation du Traité de Trianon, vœu qui, à ce moment, n'avait pas été exaucé. Il serait difficile de le critiquer de ce chef.

c) Le Conseil a enfin considéré que les mots « saisie et liquidation », mentionnés dans l'article 250, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans les territoires cédés par la Hongrie et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois. Autrement dit, il ne suffit pas pour que la violation de l'article 250 puisse être articulée, qu'un Hongrois ait été dépossédé sans sa volonté d'un bien lui appartenant en Transylvanie. Il faut que cette mesure ait été édictée contre lui, *à cause de sa qualité d'ex-ennemi*, comme le sont les mesures de rétention et liquidation permises par l'article 232 aux Puissances alliées.

Ici encore le Conseil a exactement traduit les intentions des auteurs du Traité de Trianon, préoccupés d'éviter la continuation, après la cessation des hostilités, d'une guerre juridique entre les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, dirigée contre les particuliers appartenant à une nationalité *ex-ennemie* et en cette qualité. La Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye a, de même, reconnu que le régime de liquidation institué par le Traité de Versailles, dont l'article 297 b a servi de modèle à l'article 232 du Traité de Trianon, « vise la propriété



privée allemande comme telle » (Arrêt N° 7, A. 7, p. 32). C'est donc à tort qu'on a essayé d'étendre au litige hungaro-roumain le critérium objectif et large de la liquidation tiré par cette Cour, dans ses arrêts N° 7 et N° 9 de la Convention de Genève, intervenue *spécialement* entre l'Allemagne et la Pologne, touchant la Haute-Silésie. (Arrêt N° 9, A. 9, p. 27.)

\*\*

De l'examen ci-dessus, d'autant plus aride qu'il a été condensé, une conclusion se dégage, c'est que les éléments fournis par le Traité de Trianon ont été sainement utilisés par le Conseil. Ils assurent aussi, d'une manière équitable, la sauvegarde des intérêts des optants hongrois, comme de ceux de l'Etat roumain.

Un ressortissant hongrois peut-il établir, à propos de son cas particulier, qu'il a été victime de mesures législatives ou administratives le plaçant dans une condition plus rigoureuse que les autres propriétaires de Transylvanie, roumains ou non roumains, et que ce traitement différentiel a pour cause déterminante sa qualité de ressortissant d'une puissance ex-ennemie? Alors la disposition tutélaire jouera.

De son côté, l'Etat roumain obtient de nouveau la reconnaissance par le Conseil que sa réforme agraire, manifestation normale de souveraineté d'un Etat indépendant, ne peut être remise en cause *in se et per se*. Le Tribunal arbitral, comme tout tribunal international, a une compétence délimitée par les termes du traité qui l'a créé, ici par les articles 239 et 250 du Traité de Trianon. Il n'a point de compétence au delà de celle que lui a conféré l'accord des Etats. Pour qu'une réclamation d'un ressortissant hongrois, fondée sur le texte ou l'application de la loi agraire, puisse être compétemment jugée par le tribunal, il faut que *dans chaque cas particulier* celui-ci examine préalablement les différentes circonstances propres à établir que, dans l'espèce, la loi agraire paraît avoir les caractères d'une mesure de liquidation, donc d'un exercice anormal de la souveraineté roumaine prohibée par l'article 250.

Incompétence de principe du T. A. M., quand il s'agit de la réforme agraire; obligation pour les requérants de faire en chaque cas la preuve des circonstances anormales qui peuvent lui conférer compétence, possibilité pour le gouvernement roumain au cours du procès au fond, de faire tomber par tous moyens la présomption provisoire de « liquidation » admise par le tribunal lors du débat sur la compétence : tel est le schéma rationnel du procès international, tel qu'on peut le déduire du rapport du Conseil. On peut regretter qu'il n'ait pas été formellement décrit. On ne saurait en dénier ni l'exactitude juridique,

ni l'équité, quand on le compare au schéma accepté par les arrêts du 10 janvier 1927.

En résumé, sur le fond du litige, la Hongrie a dit : « Mes nationaux ont droit à un traitement préférentiel. Or ils souffrent d'un traitement différentiel ». La Roumanie a riposté : « Vos nationaux ont droit, au plus, à l'égalité de traitement par rapport aux miens, celle que vous avez réclamée lors de la confection du traité. Or, ils l'ont eue ».

Le Conseil répond : « L'égalité est suffisante ».

Sur la compétence du T. A. M. la Hongrie a soutenu : « Le fait de la dépossession d'un de mes nationaux par l'application de la loi agraire, vaut à lui seul liquidation justiciable de ce tribunal ». La Roumanie disait : « Par elle-même, ma réforme agraire écarte toute idée de liquidation justiciable d'un tribunal international ». Le Conseil répond : « Normalement le Tribunal n'a pas à connaître la loi agraire. Exceptionnellement il peut en connaître, si la preuve est faite *préalablement* par chaque plaignant que dans son cas particulier, la loi a servi à consommer, à déguiser une liquidation prohibée ».

Il serait éminemment souhaitable que les deux Etats intéressés fassent connaître le 5 décembre au Conseil leur acceptation pure et simple du rapport du Conseil : une solution juste, qui impose à chacune des parties quelques sacrifices sur ses prétentions originales, a de plus grandes chances de réaliser une détente.

Mais si M. Titulesco, le tenace défenseur des intérêts roumains a, le 17 septembre, annoncé que pour sa part il acceptait le rapport et les recommandations du Conseil, pourvu que la Hongrie en fasse autant de son côté, les paroles du Comte Apponyi n'autorisent pas de grands espoirs. Pour ne pas renoncer au bénéfice des arrêts du 10 janvier 1927, le représentant de la Hongrie s'est déjà retranché derrière l'allégation que l'Etat ne peut disposer de droits qui appartiennent à ses ressortissants pris individuellement, non à lui-même. Il a également insisté sur le caractère essentiel de la prétention des optants à un régime préférentiel.

Vainement Sir A. Chamberlain, dont le gouvernement a des sympathies si grandes pour la Hongrie, a-t-il souligné l'intransigeance continue de ce pays avec une énergie impressionnante. Le Comte Apponyi a répondu, en renouvelant la suggestion déjà faite et écartée en 1923 de signer un compromis spécial avec la Roumanie pour saisir la Cour Permanente de Justice internationale de La Haye ou de faire demander à celle-ci, par le Conseil, un avis consultatif. Mais le Ministre roumain a rappelé, avec une force qui a impressionné le Conseil, les risques de troubles graves ou de faillite auxquels son pays serait exposé si les paysans devenus propriétaires depuis la loi agraire se sentaient exposés à

rendre leurs terres aux latifundiaires hongrois, ou si les propriétaires roumains, minoritaires ou étrangers, réclamaient à leur tour des sommes correspondant aux 400 millions de lei-or qui constituent le montant annuel approximatif des sommes réclamées par les optants hongrois.

Le Conseil a écarté la suggestion d'un compromis comme en 1923. Le vote des recommandations plus haut étudiées paraît, d'autre part, exclure sur le fond du litige hungaro-roumain l'éventualité d'un avis consultatif qui ne pourrait d'ailleurs être demandé qu'à l'unanimité, attendu qu'il ne s'agit pas ici d'une simple question de procédure.

\*\*

Quels sont maintenant les droits, les pouvoirs et les obligations du Conseil, notamment au cas où les parties ne parvenant pas à se mettre d'accord, comme il les y a engagées, l'une d'elles ou les deux refuseraient d'accepter ses recommandations?

Le Comte Apponyi a, avec une remarquable vigueur, adjuré le Conseil de ne pas porter un coup mortel à la magistrature internationale en intervenant, lui, organe politique, dans une affaire encore soumise à une instance judiciaire. Il a d'autre part, insisté sur ceci que le Conseil avait l'obligation, et non la faculté, de déférer dans tous les cas à la requête hongroise, fondée sur l'article 239 du Traité de Trianon, en vue de compléter le tribunal arbitral mixte placé, depuis le retrait de l'arbitre roumain, dans l'impossibilité de siéger. Les interventions de MM. Stresemann et Scialoja ayant montré que les membres du Conseil ne se sentaient pas tous suffisamment éclairés pour prendre une décision immédiate sur le point, Sir A. Chamberlain s'est résigné — à contrecœur certainement — à retarder le vote du Conseil sur la dernière partie de son rapport, jusqu'au moment où les membres sauront en face de quelles éventualités ils se trouveront.

Ce renvoi, peut être regrettable pour la solution prompt du litige actuel, permet cependant, par la réflexion, d'écarter les doutes qui ont été jetés au cours des débats de septembre.

Certainement l'immixtion des pouvoirs politiques dans l'administration de la justice n'est pas plus souhaitable dans l'ordre international que dans la vie intérieure de l'Etat. Ils ne doivent pas ébranler l'autorité des décisions arbitrales ou judiciaires qu'ils ont la tâche de faire respecter. Mais à l'intérieur des Etats, l'appareil des institutions judiciaires est presque toujours assez complet pour que les conflits de compétence trouvent une instance qualifiée pour les régler définitivement. A défaut, le pou-

voir législatif peut assez rapidement investir de ce soin une juridiction.

Dans l'organisation de la justice internationale, les choses sont incomparablement moins avancées : c'est à peine si quelques unes de ses immenses lacunes commencent à se combler depuis la guerre. En ce qui concerne spécialement la compétence, on en est toujours resté au principe que les juridictions internationales ne tirent leurs pouvoirs de connaître des litiges que des traités ou des compromis, donc de la volonté expresse des parties. Dès lors qu'une de ces juridictions franchit les limites ainsi tracées, sa décision n'a plus aucune valeur, elle est inexistant. La pratique des arbitrages internationaux du xix<sup>e</sup> siècle montre que, dans plusieurs cas graves, un Etat s'est refusé à exécuter la sentence d'un arbitre qui était sorti du domaine strict de sa compétence. A l'heure actuelle, dans la rigueur du droit international, les textes des traités de paix par lesquels les Etats contractants s'engagent à tenir pour « définitives » les sentences des tribunaux arbitraux mixtes ne les lient qu'à l'égard des décisions compétemment rendues. On saisit le danger d'une pareille fissure qui, s'ajoutant à l'incertitude trop fréquente du droit international non codifié, menace l'avenir prochain de la justice internationale, si on n'y pare pas au plus tôt.

Mais en attendant qu'on ait, par des moyens appropriés, fermé la porte et aux excès de pouvoirs des arbitres et aux refus, pleinement justifiés, d'exécution de sentences pour ce motif, il importe d'agir au mieux pour les intérêts de la paix.

Or, de toutes les instances concevables, une seule est accessible *de plano* dans ce cas à tous les membres de la Société des Nations, du seul fait de leur adhésion au Pacte; c'est le Conseil, l'organisme politique suprême. Lors donc que celui-ci se saisit, à titre de médiateur et de conciliateur, ainsi qu'il vient de le faire sur la requête de la Roumanie même, qui a dénoncé l'excès de pouvoir dont elle était victime de la part du Tribunal arbitral hungaro-roumain on ne peut lui reprocher de s'immiscer dans l'administration de la justice. Au contraire, il accomplit ainsi en vertu de l'article 11 du Pacte une fonction pacifique qu'aucun autre organe n'a encore reçu *compétence* de la communauté des Etats pour exercer *de plano*. L'aspect politique des conflits nés de l'excès de pouvoir des arbitres, ressort avec une évidence particulière, quand on voit, comme dans l'espèce, l'Etat Hongrois et non plus ses ressortissants individuellement se présenter en face de l'Etat roumain.

Au reste, dans le rapport du Comité des trois, comme dans la fine intervention de M. Scialoja, il a été relevé à juste titre que le Conseil avait été saisi *d'abord* d'une requête d'ordre politique

se rattachant à l'article 11, alinéa 2 du Pacte (1) et seulement après, par voie reconventionnelle, d'une requête en désignation de juges formée par la Hongrie et qui, seule, pourrait avoir un caractère juridique. Il est clair que la compétence du Conseil au titre de l'article 11 absorbe l'autre parce que chaque fois que surgit une question qui met en péril la conservation de la paix, le Conseil a non seulement le droit, mais le devoir d'intervenir.

Si donc, dans l'affaire, il s'était borné à déférer à la requête hongroise en la disjoignant de la première, il aurait suivant l'expression même du Comité des Trois « failli à son rôle de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes même dans lesquels elle a été présentée par les deux parties ».

Cette conception politique du rôle du Conseil médiateur et conciliateur a conduit Sir Austen Chamberlain à affirmer nettement que, si la Hongrie refusait d'accepter les recommandations du 19 septembre, « le Conseil ne serait pas justifié » à procéder à la nomination des deux membres suppléants, demandée par elle sur le fondement de l'article 23g. Il paraît certain que le Rapporteur ne modifiera aucunement sa position en décembre prochain. Le Conseil, sans prononcer de « sanctions » à proprement parler dans la sphère amicale de l'article 11, est pleinement qualifié, par ses responsabilités même, pour prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de la paix internationale. Il ne peut être « obligé » de compléter, en vue de débats sur le fond, un tribunal dont la décision sur la compétence est viciée par un excès de pouvoir.

★★

Tous ceux qui ont le souci de la défense de l'ordre européen au moyen de réformes sociales et de mesures tendant tant à affermir la paix politique qu'à développer le droit international, doivent suivre avec une extrême attention la suite du litige hongro-roumain.

Celui-ci a commencé tout d'abord par une protestation contre l'injuste et inégale condition qui aurait été faite aux optants hongrois par la loi agraire roumaine. Or, peu à peu la véritable portée de leurs revendications avouées s'est dévoilée : ils veulent sur le sol roumain un régime privilégié.

Si l'on songe que le maintien des grandes propriétés est dans

---

(1) Cette disposition est ainsi conçue : « Il est en outre déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix et la bonne entente entre nations dont la paix dépend ».

l'Europe centrale et orientale un des plus puissants moyens pour une caste féodale et militaire, d'entretenir sa puissance politique et de maintenir l'esprit guerrier dans les masses, tandis qu'au contraire la possession de la terre dissuade les paysans, même magyars, de tout retour à la Hongrie (les élections récentes de Slovaquie en sont la preuve la plus éclatante); si, d'autre part, on rapproche la tentative faite par la Hongrie d'obtenir juridiquement en 1927, au nom du Traité de Trianon, plus qu'elle n'avait demandé en 1919 à faire mettre dans ce Traité en faveur de ses ressortissants, des autres tentatives faites par des milieux financiers influents pour préparer la revision des frontières tracées par le même traité, on ne peut se défendre d'une certaine admiration, mêlée d'inquiétude, pour l'habileté avec laquelle des visées aussi réalistes sont cachées sous le voile du respect envers le droit et la magistrature internationale.

Il y a plusieurs moyens de paralyser le développement de l'arbitrage et de la justice internationale. L'inexécution des sentences de justice en est un des plus dangereux. Mais l'imprudence des hommes qui sont investis de la redoutable charge de juger les conflits entre les Etats est encore plus grave. Ce n'est pas par des moyens obliques, en élargissant par des artifices une compétence limitée conventionnellement qu'on incitera les Etats à abandonner graduellement dans de nouvelles conventions le séculaire principe de la souveraineté arbitraire : on provoquerait ainsi des reculs dangereux. Les plus ardents partisans de la justice internationale sont convaincus qu'elle s'imposera aux nations avec d'autant plus de force, que ces arrêts seront plus justes et plus respectés par l'opinion des peuples.

N'oublions pas que les grands juristes de Rome ont mérité le beau nom de Prudents.

Paris, le 15 novembre 1927.

---

**Consultation**  
**concernant le différend entre la Roumanie et la Hongrie**  
**relativement à la réforme agraire roumaine**

par

Giulio DIENA

*Professeur à l'Université royale de Pavie,  
Membre et vice-président de l'Institut de Droit International.*

---

Le soussigné Giulio Diena, Professeur à l'Université Royale de Pavie, consulté sur les deux questions suivantes :

1<sup>re</sup> Question : « Le Conseil de la Société des Nations, saisi en vertu de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, peut-il refuser la nomination d'un juge suppléant auprès du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois? »

2<sup>e</sup> Question : « Le Conseil doit-il renvoyer à la Cour permanente de Justice internationale, pour avis, les règles qu'il a suggérées aux parties? »

Emet l'avis qui suit :

**FAITS.**

Pour donner une réponse aux questions ainsi posées, il faut d'abord prendre connaissance des faits ayant entraîné le différend roumano-hongrois que ces questions concernent. Nous nous bornerons à exposer un très court résumé de ces faits en rappelant notamment les circonstances qui peuvent avoir une importance particulière relativement aux points de droit que nous devons examiner.

A la suite des lois agraires adoptées en Roumanie entraînant l'expropriation des biens immeubles, *sans aucune distinction suivant la nationalité des propriétaires*, la Hongrie, dans l'intérêt des propriétaires ayant opté pour la nationalité hongroise, après s'être vainement adressée à la Conférence des Ambassa-

deurs, saisit en 1923 le Conseil de la Société des Nations en demandant que le Conseil, *statuant sur le fond de l'affaire*, eût à prononcer que les mesures législatives et administratives prises à cet égard en Roumanie étaient contraires aux traités et que les biens immobiliers des optants hongrois devaient leur être restitués avec indemnité pour les dommages subis.

Le Conseil de la Société des Nations examina cette affaire en avril et juillet 1923 et n'ayant pu obtenir l'assentiment des parties pour renvoyer la question à la Cour permanente de Justice internationale, pria le rapporteur, M. l'ambassadeur Adatci, de se faire médiateur d'un accord entre ces Puissances. Les représentants de celles-ci, s'étant rendus dans ce but à Bruxelles, entamèrent des négociations qui aboutirent le 27 mai 1923 à la rédaction d'un procès-verbal; d'où il résulte que les représentants hongrois avaient admis que *le Traité de Trianon ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique*.

Le Gouvernement hongrois cependant, ayant désavoué ses représentants et prétendu que nul accord à cet égard n'avait été conclu, le Conseil, le 5 juin 1923, après avoir approuvé le rapport rédigé relativement à ces négociations par M. Adatci, manifesta l'espoir que le Gouvernement hongrois ferait de son mieux pour apaiser ses ressortissants et que le Gouvernement roumain ferait preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois.

Successivement à cette résolution, adoptée par tous les membres du Conseil, à l'exception du délégué hongrois, un certain nombre des ressortissants, optants hongrois, présentèrent des requêtes au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, prévu par l'article 239 du Traité de Trianon, demandant que celui-ci déclarât que les mesures appliquées à leurs biens, en vertu des lois agraires édictées en Roumanie, étaient contraires à l'article 250 du Traité de Trianon.

Malgré l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement roumain, le Tribunal mixte, par sa décision du 10 janvier 1927, se déclara compétent et enjoignit à la Roumanie de déposer sa réponse au fond dans un délai de deux mois.

Le 24 février 1927 la Roumanie fit savoir au tribunal qu'elle s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par des ressortissants hongrois. La Roumanie, en même temps, en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, saisit le Conseil d'une requête, afin de porter à la connaissance de celui-ci les raisons de son attitude.

Le Conseil s'étant réuni le 7 mars 1927, le représentant de la



Roumanie exposa les raisons pour lesquelles le Gouvernement roumain avait retiré son arbitre du Tribunal mixte, tandis que le représentant hongrois demanda au Conseil de procéder, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon, à la nomination de deux membres suppléants pour mettre le tribunal à même de poursuivre son travail.

Le Conseil décida alors de prier Sir Austen Chamberlain de préparer un rapport sur cette question. Le rapporteur, ayant exprimé le désir de s'adjoindre deux de ses collègues, on constitua un Comité des Trois. Celui-ci fit, à plusieurs reprises, des efforts pour mettre d'accord les parties, mais ces efforts échouèrent complètement. En effet, le représentant de la Hongrie se borna à renouveler l'offre déjà faite de renvoyer à la Cour permanente de Justice internationale la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte, offre qui ne fut pas acceptée par le représentant de la Roumanie, tandis que celui-ci se montra disposé à accepter certaines formules proposées par le Comité des Trois, mais ces formules furent rejetées par le représentant de la Hongrie.

Le Comité, comme il résulte du rapport qu'il présenta au Conseil, se trouva alors dans la nécessité de chercher la solution par d'autres moyens. Par un examen minutieux de la controverse, il vint à se convaincre que la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte avait un intérêt essentiel. Et après avoir étudié et fait étudier cette question par de hautes compétences juridiques, il reconnut que les limites de la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois étaient fixés par les articles 232, 250 du Traité de Trianon. Or, pour déterminer la portée de ces dispositions, relativement au cas en discussion, le Comité estima qu'il fallait s'en tenir aux principes suivants :

*1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire;*

*2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée;*

*3° Les mots « saisie » et « liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.*

Le Comité proposa donc que le Conseil eût à faire les recommandations qui suivent :

a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.

Une deuxième partie du rapport visait les sanctions à appliquer si l'une ou l'autre partie ou les deux parties à la fois n'acceptaient pas les recommandations ainsi formulées.

Ce rapport fut discuté par le Conseil le 17 et le 19 septembre 1927 et pendant les quatre séances que dura la discussion. Les représentants des parties eurent tout le loisir d'exposer leurs points de vue. Dans cette occasion, le comte Apponyi, au nom de la Hongrie, proposa que le Conseil demandât à la Cour de La Haye son avis consultatif, même sur la question de savoir si les trois principes énoncés dans le rapport du Comité des Trois étaient réellement fondés, tandis que S. E. Titulesco exposa les raisons pour lesquelles la Roumanie ne pouvait pas accepter cette proposition.

Le Conseil approuva alors à l'unanimité la première partie du rapport du Comité des Trois — les représentants des parties intéressées s'étaient, sur la suggestion du Président, abstenus — en ajournant toute résolution ultérieure jusqu'à la prochaine réunion du Conseil, dans l'espérance que dans l'intervalle la Roumanie et la Hongrie parviendraient à un accord entre elles.

#### PREMIÈRE QUESTION.

Nous avons rappelé qu'en présence du Conseil de la Société des Nations, saisi par la Roumanie, en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte, le représentant de la Hongrie, à son tour, a demandé au Conseil de pourvoir à la vacance laissée dans le Tribunal arbitral mixte roumano hongrois — par le fait que la Roumanie a retiré le juge qu'elle avait désigné — en procédant conformément à l'article 239 du Traité de Trianon.

Pour décider si, dans le cas où les parties ne parviendraient pas à se mettre d'accord, le Conseil est ou n'est pas tenu à faire droit à cette demande, il ne suffit pas de prendre en considération ce dernier article, mais il faut aussi tenir compte de l'article 250 du même traité, ainsi que des dispositions du Pacte, notamment de l'article 11, alinéa 2, invoqué par la Roumanie.

C'est l'article 250 qui détermine, relativement à la question qui nous occupe, les limites de la compétence du Tribunal arbitral mixte. Or, le Comité des Trois du Conseil et le Conseil lui-

même qui en a approuvé le rapport, se sont immédiatement rendu compte que la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte a une importance essentielle pour la solution à donner ou à proposer relativement au différend pour lequel le Conseil fut saisi.

Il est, en effet, évident que si le Tribunal arbitral mixte, en se déclarant compétent, a commis (comme le soussigné le croit) un *excès de pouvoir*, le Conseil, s'il faisait droit à la demande de la Hongrie, ne pourrait que contribuer à ce que d'autres excès de pouvoir soient commis par le même Tribunal arbitral mixte.

Si on objectait que le Conseil n'a juridiction ni pour reviser ni pour annuler les jugements des Tribunaux arbitraux mixtes, on ferait une objection qui tomberait dans le vide, pour la simple raison que la Roumanie, comme il résulte des faits ci-dessus exposés, n'a jamais demandé au Conseil d'exercer à cet égard de véritables fonctions de juridiction.

Ce qui est sûr c'est que rien n'empêche le Conseil, quoi qu'il ait essentiellement le caractère d'un corps politique, d'apprécier juridiquement telle ou telle situation, tel ou tel rapport qui a entraîné un différend et de conformer son action à ses appréciations juridiques. Ainsi l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte stipule que : « Si l'une des parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette partie, le Conseil le constatera dans son rapport... »

Cela prouve que le Pacte reconnaît au Conseil la compétence à se prononcer aussi dans des questions strictement juridiques, compétence qui subsiste même si dans certains cas, comme il est arrivé à l'occasion d'un différend entre la Grande-Bretagne et la France concernant la nationalité de leurs ressortissants en pays de protectorat, le Conseil, pour s'acquitter de sa mission, a préféré demander un avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale (1).

En tout cas, il faut ici prendre en considération l'article 11, alinéa 2, du Pacte sur lequel la Roumanie a fondé sa requête au Conseil. Or, cette disposition est conçue et rédigée de la façon la plus large possible, de sorte à laisser au Conseil la plus complète liberté d'action quant au choix des moyens pour conserver la paix et la bonne entente entre nations.

Cela est reconnu généralement par les auteurs qui ont étudié

---

(1) M. HENRY ROLIN dans une étude ayant pour titre : « Où en est la Société des Nations » (Extrait de la Revue Belge des 1<sup>er</sup> et 15 janvier 1927, p. 10-12) tout en remarquant que la fonction de juge des conflits appartenant au Conseil tend dans la pratique à s'atrophier, reconnaît cependant d'une façon explicite qu'il s'agit d'une fonction qui lui a été attribuée par le Pacte.

les dispositions du Pacte dans le but de les interpréter. Si on consulte par exemple l'excellent commentaire de SCHÜCKING et WEHBERG (*Die Satzung des Völkerbundes*, 2<sup>e</sup> éd., Berlin 1924) on trouve à la page 469 que ces auteurs reconnaissent que d'après l'article 11, alinéa 2, il faut considérer comme des mesures permises de la part du Conseil non seulement les bons offices et la médiation, mais aussi toutes celles qui peuvent paraître nécessaires pour la conservation de la paix et de la bonne entente entre nations (Comp. dans le même sens STRUPP, *Eléments de droit international public*, édition française, Paris, Rousseau éd., 1927, p. 306). La même opinion est exprimée, parmi les auteurs français, notamment par FAUCHILLE (*Traité de droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., 3<sup>e</sup> partie, p. 668) qui, après avoir remarqué relativement à l'article 11, que le pacte est ici d'une grande imprécision, ajoute « qu'il faut en inférer que le Conseil et l'Assemblée auront une entière liberté en ce qui concerne le choix des mesures à adopter : ils pourront recourir à des moyens diplomatiques, à des moyens juridiques, à des moyens d'un caractère essentiellement politique, par exemple à une médiation, à la constitution d'un tribunal international, à la désignation d'une commission des juristes, jouissant d'une autorité internationale ». (Comp. aussi CHARLES ROUSSEAU, *La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*, Paris, Pedone éd., 1927, p. 30-47.)

Cette interprétation a reçu une confirmation, sinon tout à fait authentique, du moins officielle, par un rapport approuvé par le Comité du Conseil le 17 mars 1927, présenté par un étroit Comité constitué auprès de la Société des Nations, pour ce qui a trait à la réduction des armements, qui a été chargé d'étudier et proposer les « méthodes propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte ».

Or, parmi les déclarations que ce rapport renferme on trouve la suivante : « La procédure entamée en vertu de l'article 11 n'est nullement exclusive de celle qui serait menée en vertu d'autres dispositions du Pacte ». Le rapport examine aussi le cas où la menace de guerre n'existe pas ou ne présente pas un caractère d'urgence, en adoptant entre autres la résolution suivante : « Si pour l'accomplissement de sa tâche le Conseil le juge nécessaire il pourra demander soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif à la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui ».

Il résulte de tout cela que si le Conseil, pour mieux s'éclairer, a préféré s'en tenir à ce dernier moyen, plutôt que renvoyer la

question, conformément à la proposition hongroise, à la Cour permanente de Justice internationale pour en obtenir un avis consultatif, il a agi avec la plus parfaite légitimité. C'est à lui seul qu'il appartient d'apprécier avec toute liberté, en tenant compte des circonstances, s'il faut choisir l'un plutôt que l'autre moyen et on peut ajouter que les circonstances dans lesquelles le différend se présentait étaient telles à justifier pleinement le choix qu'il a fait.

Même si la Roumanie et la Hongrie ne parvenaient pas à se mettre d'accord, il n'y aurait aucune raison à ce que le Conseil vînt à se départir de l'attitude qu'il a prise. En effet, le différend dont il s'agit ne pourrait être soumis à la *juridiction* de la Cour en l'absence du consentement aussi bien de l'une que de l'autre partie. Il est bien connu que la juridiction de la Cour n'est obligatoire, à défaut d'un compromis conclu à ces fins entre les parties, qu'en vertu d'une convention préalable ayant un caractère général (1), conditions qui font défaut dans le cas présent.

Mais il n'est pas même opportun (ainsi que le Conseil l'a estimé jusqu'à présent) que la Cour soit saisie par le Conseil pour lui demander un avis consultatif. Puisque la Roumanie pour de bonnes raisons s'oppose à l'adoption de cette mesure, celle-ci ne pourrait être considérée comme une mesure capable de garantir la bonne entente entre les nations intéressées. Il faut au surplus rappeler que le différend roumano-hongrois soumis au Conseil, tout en étant de nature juridique, a en même temps, *au plus haut degré*, un *caractère politique* (2), car la solution dans un sens ou dans un autre qui en soit finalement adoptée, est susceptible de produire des effets de la plus grande envergure, non simplement pour ce qui concerne le droit, mais aussi bien au point de vue politique, social, économique. On doit encore remarquer que la solution du conflit soumis au Conseil peut avoir des répercussions d'importance capitale, même dans d'autres pays qui, en édictant des lois analogues à celles de la Roumanie, ont réalisé une réforme agraire de la même nature. Cela est prouvé par une lettre officielle en date du 16 septembre 1927 signée par le Dr Bénéš, au nom de la République tchéco-

---

(1) Parmi les nombreuses citations qu'on pourrait faire à cet égard, comp. par ex. BOURQUIN, *La Cour de justice internationale* (Revue de dr. int. et de législation comparée, Bruxelles, 1921, p. 17 et s., spécialement p. 28-29 ; BŁOCISZEWSKI, *De la compétence de la Cour permanente de justice internationale* (Revue générale de dr. int. pub., Paris, 1922, p. 23 et s., spécialement p. 25-27).

(2) Sur les difficultés très graves qu'on rencontre à distinguer nettement les questions juridiques des questions politiques, on peut utilement consulter les discussions suivies au sein de l'Institut de droit international pendant la session de Grenoble de 1922 sur le projet concernant la « Classification des conflits justiciables » (*Annuaire de l'Institut*, I. 2 g. (1922), p. 225 et s. 1)

slovaque, communiquée au Conseil, tandis qu'il s'occupait du différend roumano-hongrois, dans laquelle est mis en évidence l'énorme importance politique, sociale et économique que présente aussi pour la Tchécoslovaquie la question concernant ses lois agraires, question pour laquelle cette Puissance refuse à bon droit aux Tribunaux arbitraux mixtes la compétence à en connaître.

D'autre part, il ne faut pas oublier qu'un avis exprimé sur la demande du Conseil par la Cour de Justice internationale n'a pas un caractère obligatoire, étant requis à titre simplement consultatif, de sorte que le Conseil n'est pas tenu à s'y conformer (1).

Or, dans notre cas, le Conseil qui, après avoir soigneusement étudié et fait étudier par ses experts juristes à un point de vue juridique la question, doit aussi l'envisager au point de vue des répercussions politiques qu'elle peut entraîner, pourrait estimer que ce n'est pas le cas de suivre l'avis émis par la Cour. Eh bien, cela aurait pour effet d'entamer le prestige de cette très haute juridiction, que tout le monde a le devoir et le plus grand intérêt de maintenir intact et dans la situation la plus élevée.

Toute l'économie du Pacte du reste, et notamment l'article 12, porte à conclure que lorsque les parties ne sont pas d'accord pour soumettre leur litige à la procédure d'arbitrage, ou à un règlement judiciaire, c'est au Conseil qu'appartient la compétence d'en connaître. Cela avait été explicitement reconnu par le Gouvernement hongrois lui-même lorsque, en 1923, il avait saisi le Conseil puisque — nous l'avons déjà rappelé — il lui avait formellement demandé de *statuer sur le fond de l'affaire*.

\*\*

Il y a encore une objection qu'il nous faut écarter. Si on veut enlever — dira-t-on — au jugement du Tribunal arbitral mixte la force de chose jugée, il faut que sa nullité soit déclarée par une juridiction ayant compétence pour ce faire, et on ajoutera que cette compétence ne peut appartenir qu'à un corps judiciaire, tel que la Cour permanente de Justice internationale.

Une thèse comme celle-ci serait dépourvue de toute base juridique. En droit interne, on peut bien exiger que la décision d'une autorité judiciaire ne soit considérée comme nulle à cause d'excès de pouvoir imputable aux juges, sans l'intervention de la juridiction compétente à en prononcer, pour cette cause, la nullité. Mais en droit international, à défaut des clauses d'une

---

(1) Comp. SALVIOLI, *La Corte permanente di giustizia internazionale* (Rivista di diritto internazionale, 1924, p. 309 et p. 322).

convention disposant autrement, les choses *actuellement* ne se passent pas ainsi. Un jugement, prononcé par un tribunal arbitral, qui soit entaché d'excès de pouvoir, est un jugement inexistant, auquel aucune des parties en cause n'est tenue de se soumettre. Ainsi, l'art. 27 du Règlement pour la procédure arbitrale internationale adopté par l'Institut de droit international dans sa session de 1875 (Tableau général des travaux de l'Institut [1873-1892], Paris, 1893, p. 124-131), déclare que : « La sentence arbitrale est nulle en cas... *d'excès de pouvoir*... » sans subordonner cette nullité à la condition d'une prononciation formelle *ad hoc*.

Les Conventions de La Haye de 1899 (art. 55) et de 1907 (art. 83) sur la solution pacifique des conflits internationaux admettent la révision du jugement dans le seul cas où on vient à découvrir un fait nouveau susceptible d'exercer une influence décisive, et en sens analogue dispose l'art. 61 du Statut de la Cour Permanente de justice internationale. Mais la révision d'un jugement, à cause de la découverte d'un fait nouveau, a un caractère tout à fait différent de celui qu'aurait la déclaration de nullité d'un jugement entaché d'excès de pouvoir. Le jugement susceptible de révision est tout de même un jugement qui *existe juridiquement*; au lieu de cela, un jugement prononcé par des arbitres ayant dépassé leurs pouvoirs *n'a pas*, au moins au point de vue du droit international, *d'existence juridique*.

Une procédure de révision pourrait encore se concevoir, sans inconvénients excessifs, avoir lieu de la part de la même autorité qui a prononcé le jugement; tandis que la tâche de décider si un jugement arbitral est entaché d'excès de pouvoir ne pourrait évidemment être confiée qu'à un juge différent de celui qui a prononcé le jugement dont il s'agit.

Mais cette tâche, comme nous l'avons déjà remarqué, ne pourrait, en aucun cas, appartenir à la Cour Permanente de Justice internationale sans le consentement de l'une et de l'autre partie, car ce consentement est la base primordiale et essentielle de sa compétence judiciaire (1).

♦♦

Après cela, nous pouvons serrer de tout près la première des questions qu'on nous a posées; quelques mots suffiront mainte-

(1) Même pour saisir la Cour d'arbitrage de La Haye, constituée en vertu de la Convention de 1899, dans une instance de révision à l'égard d'une controverse entre les Etats-Unis d'Amérique et le Venezuela, déjà examinée par une Commission arbitrale, il a fallu la conclusion d'un compromis spécial signé à Caracas par ces Puissances, le 13 février 1909. — V. SCELLE, *Une instance en révision devant la Cour de La Haye* (Revue générale de dr. int. public, 1911, p. 164 et s.).

nant pour y donner la réponse qu'elle comporte. Il s'agit, en substance, de déterminer si la tâche qui est confiée au Conseil par l'art. 239 du Traité de Trianon, a pour lui, comme le prétend le Gouvernement hongrois, un caractère obligatoire, ou un caractère simplement facultatif.

Aussi bien l'interprétation grammaticale que l'interprétation logique de l'art. 239, al. 2, exigent qu'on reconnaisse à cette disposition un caractère simplement facultatif. En effet, le texte français en est ainsi conçu : « Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le président et deux autres personnes susceptibles, l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, *seront* choisies par le Conseil de la Société des Nations et jusqu'au moment où il sera constitué par M. Gustave Ador *s'il y consent*. » Or, s'il s'agissait d'une véritable obligation pour le Conseil, l'expression employée aurait été différente; on aurait dit : « *devront* être choisies ». Dans le texte italien, on trouve aussi les mots : « *saranno scelti* » et non pas les mots : « *dovranno esser scelti* » et enfin, dans le texte anglais, il y a l'expression : « *shall be chosen* » qui n'est que la forme, au futur, du verbe choisir. En tout cas, d'après l'art. 364 du Traité de Trianon, s'il se présentait une divergence entre l'un et l'autre des trois textes (français, anglais, italien) de cet Acte, c'est le texte français qui prévaudrait, sauf pour les parties 1<sup>re</sup> et 13<sup>e</sup> pour lesquelles les deux textes, français et anglais, auraient la même force.

Le soussigné n'a pas besoin de s'appesantir sur ces considérations, d'ordre grammatical, car il y en a d'autres, lesquelles, à son sens, ont beaucoup plus de poids.

Pendant la discussion au sein du Conseil, dans la séance de l'après-midi du 17 septembre 1927, S. E. le ministre Titulesco, en parlant au nom de la Roumanie, a fait, entre autres, une observation, laquelle, à première vue, peut paraître bien simple, mais qui a, en réalité, la plus grande importance. Il a remarqué qu'un nombre bien considérable d'Etats sont devenus Membres de la Société des Nations, dont le Conseil est un organe, sans être signataires des Traités de paix, notamment du Traité de Trianon. S. E. Titulesco, à bon droit, en a tiré que l'art. 239 n'a pu créer un *devoir impératif* pour des Etats qui n'ont pas signé le Traité dont cette disposition fait partie.

A cette considération qui, à notre avis a, juridiquement, le poids le plus considérable, nous croyons devoir en ajouter une autre, sans nous préoccuper si on nous accusera d'avoir fait une remarque d'une banalité *lapalissienne*. La voici : tous les Etats signataires du Traité de Trianon sont en même temps signataires du Pacte de la Société des Nations, qui constitue la première partie de ce Traité. Cela entraîne la conséquence que les disposi-



tions du Pacte et les autres que le même Traité renferme, doivent être considérées comme un ensemble organique. Il s'ensuit que l'art. 239 du Traité de Trianon ne peut être interprété et appliqué qu'en fonction des dispositions du Pacte, notamment de celles de l'art. 11.

Il résulte à l'évidence, de tout cela, que le Conseil ne pourrait jamais interpréter et appliquer l'art. 239 de façon à tenir en échec l'art. 11, lorsqu'en se fondant sur cette disposition, le Conseil estimât qu'il serait préjudiciable au maintien de la paix et de la bonne entente des nations, de pourvoir au remplacement du juge retiré par la Roumanie auprès du T. A. M. roumano-hongrois.

Nous ne croyons qu'il existe aucun conflit entre l'art. 11 et l'art. 239, al. 2, du Traité de Trianon, attendu que cette dernière disposition attribue au Conseil une simple faculté. Et même, si on voulait supposer qu'à cet égard il existe un conflit entre les deux dispositions, ce serait l'art. 11, ayant, pour ainsi dire, un caractère constitutionnel et fondamental, qui devrait l'emporter.

#### DEUXIÈME QUESTION

Ce que nous avons exposé jusqu'à présent facilite et abrège de beaucoup notre tâche quant à la réponse à donner à la deuxième des questions qu'on nous a posées.

Nous avons rappelé que le Conseil a adopté trois règles qui viendraient à constituer, si elles étaient acceptées, aussi bien par la Roumanie que par la Hongrie, la *loi des parties* pour l'interprétation et l'application du Traité de Trianon de la part du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.

Lorsqu'on trouve des difficultés à obtenir le consentement de deux Puissances à se soumettre à un jugement arbitral, il est très sage et très utile de tâcher de mettre d'accord, préalablement, ces mêmes Puissances sur les règles de droit que les arbitres seraient appelés à appliquer. Il y a des précédents bien connus en ce sens; le plus célèbre entre tous a été l'arbitrage qui a eu lieu à Genève en 1871, sous la présidence du Comte Sclopis pour l'affaire de l'*Alabama*, après que les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne — qui étaient les parties en cause — s'étaient mis d'accord pour l'adoption de certaines règles de droit, qui sont connues sous le nom de règles de Washington.

Le soussigné n'a pas pour tâche, en ce moment, d'apprécier juridiquement les trois règles suggérées dans notre cas par le Conseil, mais seulement de rechercher si le Conseil doit demander à la Cour Permanente de Justice internationale son avis sur les règles dont il s'agit.

Même en envisageant la question à ce dernier point de vue, le soussigné se permet de remarquer que, dans son opinion, ces règles constituent, d'une façon évidente, l'interprétation la plus exacte et juridique des art. 232 et 250 du Traité de Trianon.

La conviction du soussigné se fonde sur les mêmes raisons pour lesquelles, lorsque, ayant eu l'honneur d'être consulté relativement à un différend subsistant entre la République Tchécoslovaque et la Hongrie, de nature tout à fait analogue à la controverse pour laquelle le Conseil est actuellement saisi, il a exprimé l'avis que le Tribunal arbitral mixte tchécoslovaque-hongrois est incompétent à se prononcer sur la légalité des lois agraires édictées en Tchécoslovaquie. Ces raisons peuvent principalement et très brièvement se résumer comme il suit : les dispositions concernant la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes, étant déroatoires aux règles générales sur la compétence, doivent être interprétées restrictivement et cela tout spécialement à l'égard des règles de compétence dont il est question à l'art. 250 du Traité de Trianon qui dérogent à celles qui constituent le droit commun du Traité telles qu'elles résultent de l'art. 232. D'après l'art. 250, les Tribunaux arbitraux mixtes ne sont compétents qu'en cas exclusif de saisie, ou de liquidation, mesures de guerre, mais les lois agraires tchécoslovaques (de même que les lois agraires roumaines) à cause de leur but social, de leur caractère général, en tant qu'elles sont applicables *quelle que soit la nationalité des propriétaires à exproprier* pour des raisons d'utilité publique, ne sont pas des mesures de liquidation. On ne peut avoir une mesure de cette nature, dans le sens du Traité, que lorsqu'on se trouve en présence d'une mesure de guerre ou ayant connexité avec la guerre et visant des anciens ennemis *comme tels*, tandis que cela n'est pas le caractère des lois agraires dont il s'agit. Même si on voulait supposer que l'expropriation des biens, comme elle a été organisée par les lois ici visées, constitue une violation des règles du droit international, les Tribunaux arbitraux mixtes ne seraient pas compétents à en connaître, leur compétence étant limitée au seul cas qu'on vienne à réaliser une véritable « liquidation » dans le sens strict et précis du Traité.

Puisque le Conseil, en étudiant et en faisant étudier par ses experts juristes avec tant de soin la question, a eu le moyen de se former une conviction sur la signification et la portée juridique des art. 232 et 250 du Traité de Trianon, on ne voit pourquoi il devrait soumettre derechef, pour avis, à la Cour de La Haye les règles qu'il a formulées à cet égard.

Il est hors de doute que la requête d'avis à la Cour est pour le Conseil une mesure simplement facultative; or, non seulement elle serait ici superflue, mais il y a positivement des raisons

d'opportunité (celles que nous avons déjà exposées en examinant la première question) pour l'écarter.

Il faut, au surplus, tenir compte des précédents dont il résulte que plus d'une fois dans certaines occasions très importantes le Conseil, pour s'éclairer quant aux limites de ses pouvoirs, a confié à un Comité de juristes la tâche de formuler les principes à suivre, principes qu'il a ensuite fait siens, sans consulter la Cour Permanente de Justice internationale.

Il va sans dire qu'il ne peut être question dans notre cas de *juridiction obligatoire* de la Cour. Il est bien vrai que d'après l'art. 13 du Pacte, les membres de la Société sont convenus de soumettre à un règlement arbitral ou pudiciaire les différends n'ayant pu être réglés par voie diplomatique, qui sont susceptibles *à leur avis* d'un tel règlement et que parmi les différends susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire on a, dans cet article, fait mention de ceux qui sont relatifs à l'interprétation d'un traité. Mais à ce que le règlement judiciaire d'après l'art. 13 soit possible, indépendamment des clauses d'une convention générale ou spéciale, il faut qu'il y ait concordance dans l'avis des parties qui reconnaissent l'une et l'autre que leur différend rentre dans la catégorie des conflits justiciables. Et si l'art. 13 parle d'interprétation d'un traité, il le fait uniquement à titre d'exemple, de sorte que même si une seule des parties est d'avis que l'interprétation d'un traité déterminé, à quelque point de vue, a un caractère politique, cette partie peut à bon droit refuser de se soumettre à la Cour de La Haye. (Comp. en ce sens, SCHUCKING ET WEHBERG, op. cit., p. 524-526; FAUCHILLE, op. cit., 3<sup>e</sup> partie, p. 635-636. — V. aussi Ch. ROUSSEAU, op. cit., p. 298-301.)

\*\*

Il ne nous reste plus qu'à ajouter quelques mots pour réfuter quelques-unes des considérations qu'on trouve dans un article concernant « l'arrêt du 10 janvier 1927 du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois », que le professeur SCELLE a fait paraître dans la *Revue générale du droit international public*, 1927, 4<sup>e</sup> livraison, p. 433 et suiv.

D'après M. SCELLE (v. spécialement les pages 473-481), toute assimilation entre l'art. 250 du Traité de Trianon et un compromis d'arbitrage, qui est à la base de l'argumentation roumaine, serait inadmissible. Cette disposition donnerait lieu non seulement à un arbitrage obligatoire, mais instituerait aussi une véritable juridiction accessible, non pas aux deux gouvernements, mais aux ressortissants de l'un d'eux pour faire valoir des droits individuels, et devant laquelle il n'est nullement besoin d'invo-

quer un compromis pour déterminer la compétence. S'inspirant d'un des considérants du jugement dont il fait le commentaire, M. Scelle affirme que les ressortissants hongrois, *bénéficiaires directs* des dispositions de l'art. 250 du Traité-loi de Trianon (c'est ainsi qu'il désigne ce Traité), ne pourraient être privés de la protection que leur fournit la compétence du Tribunal arbitral mixte par un accord qui interviendrait entre les Gouvernements Roumain et Hongrois. Cet accord ne pourrait, à son avis, être juridiquement valable qu'avec l'assentiment de la communauté internationale elle-même, représentée en l'espèce par le Conseil de la Société des Nations.

Le soussigné n'a aucune difficulté à admettre que les Tribunaux arbitraux mixtes, lorsqu'on tient compte notamment des fonctions qui leur sont attribuées et des personnes auxquelles ils sont accessibles, sont à considérer comme des Tribunaux arbitraux d'une nature spéciale. Et s'il devait qualifier leur caractère juridique, il serait porté à croire que ce sont des organes de nature complexe.

Mais le soussigné n'a pas ici à discuter cette question. Il lui suffit de rappeler que dans n'importe quelle branche du droit pour déterminer la compétence d'un Tribunal arbitral, il faut s'en rapporter à la volonté manifestée par ceux qui se sont mis d'accord pour créer un tel Tribunal et pour lui soumettre certains litiges qui directement ou indirectement les concernent. Or dans notre cas, la volonté des parties contractantes s'est manifestée dans les art. 239 et 250 du Traité de Trianon. Les limites de la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois ne peuvent donc résulter, comme le Conseil de la Société des Nations l'a très bien reconnu, que de ces dispositions.

Quant aux ressortissants hongrois qui, selon l'expression employée par M. Scelle, sont les *bénéficiaires directs* de l'art. 250 du Traité de Trianon, leurs droits peuvent bien, vis-à-vis du Tribunal arbitral mixte, trouver une base dans le droit interne de la Hongrie, en tant que ce traité y a été publié dans les formes constitutionnelles. Mais les règles de droit interne qui se seraient ainsi formées, ne peuvent être que tout à fait conformes à celles adoptées par la volonté des États contractants du Traité. De sorte que les ressortissants hongrois ne peuvent avoir que les droits résultant des clauses du Traité, clauses qui doivent être interprétées et appliquées *même à leur égard*, conformément à la volonté manifestée lors de la conclusion du Traité par les puissances contractantes. Tout ce qui peut contribuer à mettre en lumière le véritable sens et la portée exacte de cette manifestation de volonté s'impose donc même aux ressortissants hongrois.

Du reste, nous n'avons pas besoin de discuter, malgré sa sin-

gularité, la thèse soutenue par M. Scelle qui prétend, comme nous l'avons vu, que les Gouvernements Roumains et Hongrois ne pourraient se mettre d'accord pour modifier l'art. 250 du Traité de Trianon sans l'assentiment du Conseil de la Société des Nations. Il ne s'agit pas ici de modifier, mais seulement d'interpréter et appliquer *exactement* l'art. 250 du Traité de Trianon et pour ce faire dans notre cas, il y a non seulement l'assentiment du Conseil, mais aussi les règles d'interprétation qu'il a formulées.

Après ces considérations, on peut adopter les suivantes :

#### CONCLUSIONS

1° Le Conseil de la Société des Nations, saisi en vertu de l'art. 11 du Pacte et de l'art. 239 du Traité de Trianon, n'est pas tenu à procéder à la nomination de deux juges suppléants auprès du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, s'il estime qu'une telle mesure serait susceptible de troubler la paix ou tout au moins la bonne entente entre nations.

2° Le Conseil n'est pas tenu à soumettre pour avis à la Cour Permanente de Justice internationale les règles qu'il a formulées, invitant la Roumanie et la Hongrie à les accepter comme moyen pour régler leur différend concernant les ressortissants hongrois et les lois agraires roumaines.

Milan, le 12 novembre 1927.

# Le Différend Roumano-Hongrois et le Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>

PAR

LÉON DUGUIT

*Doyen de la Faculté de Droit de Bordeaux.*

---

**SOMMAIRE.** — I. LA QUESTION DE FOND. — II. LA DÉCISION DE COMPÉTENCE PRISE PAR LE T.A.M. ROUMANO-HONGROIS LE 10 JANVIER 1927 EST UNE USURPATION DE POUVOIR. — III. LE RÔLE ET LES POUVOIRS DU CONSEIL DE LA S. D. N. — IV. LA DÉCISION DU CONSEIL DE LA S. D. N. — V. L'ATTITUDE DE LA ROUMANIE. — VI. LE VÉRITABLE CARACTÈRE DE LA RÉFORME AGRAIRE ROUMAINE.

## I

### *La question de fond.*

Un pays peut-il librement par un acte de législation interne modifier son régime foncier et la loi qui a cet objet s'applique-t-elle indistinctement à toutes les terres situées sur son territoire, quelle que soit la nationalité de leurs propriétaires ?

J'étudie le droit depuis un demi-siècle et je n'arrive pas à comprendre que l'on puisse donner à pareille question une réponse négative. Le régime des terres a toujours été réglé et doit toujours être réglé avec une souveraine indépendance par la loi locale.

C'est cependant l'opinion contraire qu'ont soutenue plusieurs juristes réputés au sujet de la réforme agraire réalisée en 1921 par la Roumanie. Se faisant les avocats des prétentions hongroises, ils ont affirmé que l'article 250 du Traité de Trianon venait à cet égard limiter les pouvoirs du législateur roumain. « Nonobstant,

---

(1) Article paru dans la *Revue de droit international et de législation comparée* (Bruxelles), n<sup>os</sup> 4-5 de 1927.

dit ce texte, les dispositions de l'article 232..., les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions... » Se prévalant de ce texte ces juristes ont prétendu que les dispositions de la loi roumaine relative à la réforme agraire ne pouvaient pas s'appliquer aux biens situés en Transylvanie et appartenant à des ressortissants hongrois.

Leur fertile imagination a su accumuler pour défendre cette thèse arguments sur arguments, tous plus mauvais les uns que les autres, et que, malgré mon respect pour leur savoir, j'ose qualifier de sophistiques. Tous sont venus se briser sur des faits incontestables. L'article 250 du Traité de Trianon se réfère expressément aux mesures prévues par l'article 232 et par suite ne peut s'appliquer qu'aux mesures de guerre prises relativement à des biens appartenant à des Hongrois, c'est-à-dire des mesures de liquidation et de réquisition qui seraient prises en raison de la guerre, qui sont reconnues par l'article 232, mais qui exceptionnellement sont interdites à la Roumanie au regard des biens appartenant à des ressortissants hongrois.

Cet article 250 du Traité de Trianon, la Hongrie elle-même l'a expressément reconnu au moment des négociations de paix en 1920, laisse son entière indépendance au législateur roumain, lequel est libre de prendre toutes les mesures modifiant sur la totalité de son territoire le régime foncier et s'appliquant d'une manière égale à tous les immeubles, quelle que soit la nationalité de leurs propriétaires. De pareilles dispositions législatives ne peuvent relever que des juridictions nationales roumaines et en se déclarant compétent pour statuer sur des réclamations formées à ce sujet par des ressortissants hongrois, le T. A. M. roumano-hongrois a commis une usurpation de pouvoir.

Je ne veux point reprendre ici la discussion de la question. Comme je le disais en commençant, je n'arrive pas à comprendre qu'elle ait pu soulever tant de controverses, tellement la situation me paraît certaine et indiscutable. J'adhère pleinement et sans aucune réserve à la démonstration lumineuse qui en a été donnée dans leurs plaidoiries devant le T. A. M. par les avocats de la Roumanie, MM. Millerand, Politis et Rosental. Je me borne à ajouter deux observations.

M. Millerand a démontré admirablement que les mesures résultant de la loi agraire roumaine ne pouvaient à aucun point de vue être considérées comme des mesures de liquidation ou de séquestre se rattachant à la guerre. Il a mis puissamment en relief le caractère des liquidations de guerre interdites par l'article 250 au Gouvernement roumain touchant les immeubles

appartenant à des Hongrois. Il a dit en outre très justement que les mesures agraires étaient non point une liquidation, mais une expropriation, s'appliquant incontestablement et également à tous les immeubles fonciers quelle que fût la nationalité de leurs propriétaires, expropriation qui n'était point interdite, qui ne pouvait pas être interdite par le Traité de Paix.

M. Millerand avait raison. Cependant on peut ajouter une précision. On peut dire qu'une réforme agraire ne constitue pas à vrai dire une expropriation; elle est en réalité quelque chose de différent. En son vrai sens, l'expropriation désigne une décision individuelle par laquelle l'Etat prend dans l'intérêt public possession d'un immeuble déterminé en payant au propriétaire une juste et préalable indemnité. Une réforme agraire aboutit bien à une dépossession. Mais elle résulte d'une disposition par voie générale. Elle n'a pas pour objet direct la dépossession d'un propriétaire déterminé; elle est une redistribution générale des terres; elle est une réorganisation du régime foncier dans son ensemble. Elle n'implique même pas par elle-même qu'une indemnité sera donnée aux propriétaires dont la situation se trouve modifiée. Elle implique encore moins que l'indemnité qui pourra lui être allouée doive être préalable et représenter exactement la valeur dont finalement il est privé. Assurément, il est juste que l'Etat qui fait une réforme agraire attribue une indemnité à ceux qu'elle lèse; mais le droit ne l'y oblige pas; il l'oblige encore moins à payer une indemnité préalable et égale à la valeur.

La Roumanie, à vrai dire, n'a point procédé à une expropriation. Elle a modifié l'organisation du régime foncier, la répartition des terres. Elle a fondé sur de nouvelles bases la propriété foncière. Elle a voulu la généraliser, et par là même lui donner une assiette plus solide pour éviter une révolution paysanne et maintenir l'ordre et la paix par la justice. Elle a même, ce à quoi le droit ne l'obligeait pas impérativement, alloué une indemnité aux propriétaires déposés. Mais on ne peut pas lui faire grief de ce que cette indemnité à cause d'un cas fortuit : la baisse du change, ne représentait pas exactement le préjudice finalement supporté par le propriétaire. On peut encore moins en tirer argument pour prétendre qu'au regard des ressortissants hongrois cette réforme agraire équivalait à une liquidation de guerre telle que la prévoient les articles 232 et 250 du Traité de Trianon.

Ma seconde observation est relative au droit international commun, au sujet duquel les avocats de la Hongrie ont mené grand tapage.

Voici sur ce point ce qu'a écrit M. le Professeur Scelle : « On est d'accord de part et d'autre pour admettre que l'article 250.



étant dérogatoire à l'article 232, qui lui-même est dérogatoire au droit commun parce qu'il organise la possibilité des liquidations, tandis que le droit commun proclame le respect de la propriété et des droits acquis pour les étrangers, les propriétaires hongrois doivent se trouver replacés vis-à-vis de l'Etat roumain sous l'empire du droit commun relatif à la situation des étrangers. Or, le principe fondamental du droit international commun c'est le respect de la propriété privée et en cas d'annexion le respect des droits acquis en territoire annexé. Tout acte attentatoire au respect de la propriété et des droits acquis déroge au droit international commun » (1).

Il y a là une équivoque qu'il est en même temps indispensable et facile d'énoncer. Il n'est pas douteux assurément et il n'est contesté par personne que chaque Etat doit respecter et protéger les propriétés appartenant à des étrangers et que, au cas où un nouveau territoire est annexé, les propriétés privées existant sur ce territoire sont inviolables. Que l'article 250 du Traité de Trianon ait, en dérogeant à l'article 232, reconnu ce principe, j'y donne les mains et c'est un point entendu.

Mais, il est un autre principe non moins incontestable du droit international et qui n'est point en contradiction avec le précédent : dans chaque pays le régime foncier est réglé par la loi territoriale; ou, en d'autres termes, la loi locale est seule compétente pour régler en pleine indépendance le régime des terres, le modifier comme elle l'entend et comme l'exigent les conditions de la vie sociale dans le pays; les dispositions qu'elle édicte pour réaliser cet objet s'appliquent dans les mêmes conditions à tous les propriétaires quelle que soit leur nationalité, que la réforme leur profite ou qu'elle leur soit défavorable.

Pour affirmer l'inviolabilité des propriétés appartenant à des étrangers on invoque les précédents, et aussi l'autorité de nombreux auteurs qui l'auraient affirmée anciennement. Ces précédents et ces affirmations existent; je les retiens et je les approuve pleinement. Mais en même temps, les précédents les plus lointains, l'autorité des auteurs les plus anciens et les plus réputés, depuis nos vieux statutaires, sont en faveur du statut territorial, c'est-à-dire de ce principe que le régime foncier d'un pays est toujours réglé et ne peut être réglé que par la loi territoriale. Les deux principes, je l'ai dit, ne sont point contradictoires. Un Etat ne peut pas porter atteinte au droit des étrangers : oui. Mais il peut toujours réorganiser son régime foncier et il ne porte point atteinte au droit des étrangers en soumettant les terres qu'ils

---

(1) SCILLE, *L'arrêt du 10 janvier 1927 du T. A. M. roumano-hongrois*, *Revue générale de droit international*, 1927, n° 4 (Tirage à part).

possèdent au même régime que celles appartenant à ses nationaux. Le priver de ce droit, ce serait nier son indépendance législative; ce serait l'empêcher d'assurer sur son territoire les conditions de la paix sociale.

Il ne convient pas de citer ici de nombreux auteurs dont la liste pourrait être interminable. Je me borne à reproduire ce qu'écrivent à ce sujet deux éminents juristes contemporains.

M. le Professeur Weiss, membre de la Cour permanente de Justice internationale, auteur d'un traité devenu classique de droit international privé, dit ceci : « En un mot, le droit de propriété considéré en lui-même, abstraction faite de celui qui l'exerce et de son intérêt particulier, est toujours gouverné dans sa nature, dans son étendue, par la loi du pays où se trouve son objet, parce qu'il touche aux intérêts vitaux de l'Etat, à son régime économique et à son droit public » (1).

M. Alvarez, l'éminent juriste chilien, vice-président de l'Institut de droit international, après avoir reproduit un passage emprunté à l'article de M. de Lapradelle publié dans *Le Temps* du 5 septembre 1927, où celui-ci déclare « que c'est en droit international un principe certain... que le traitement de l'étranger ne se mesure pas à celui du national », écrit : « Nous ne partageons pas cette manière de voir. Si l'on admettait que les étrangers pussent avoir plus de droits que les nationaux du pays qui leur donne l'hospitalité, cette situation privilégiée constituerait une offense pour les nationaux... Si les pays dont l'étranger est ressortissant pouvaient porter une plainte chaque fois qu'il a subi un dommage, les Etats ne seraient plus souverains sur leur territoire ; leurs actes seraient presque toujours, en dernier ressort, soumis à une autorité étrangère qui en apprécierait la légalité. Aucun Etat n'est disposé à admettre pareille conséquence » (2).

M. Alvarez a cent fois raison. Comment la Roumanie et la Tchécoslovaquie auraient-elles pu accepter de rester pendant toute leur vie d'Etat liées par une pareille obligation ? Comment auraient-elles pu renoncer pour toujours à faire une réforme agraire qui ne se serait pas appliquée à tous les domaines situés sur leur territoire ? Comment auraient-elles pu prendre l'engagement d'assurer un privilège éternel aux propriétaires hongrois et cela au détriment de la sécurité et de la tranquillité publiques ? Un pareil renoncement de leur part n'a jamais pu entrer dans

(1) WEISS, *Manuel de droit international privé*, 8<sup>e</sup> édition, 1920, page 528.

(2) ALVAREZ, *La réforme agraire : Le litige hongaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations*, « *L'Europe Nouvelle* », 29 octobre 1927, p. 456.

l'esprit des signataires du Traité et cela est tellement vrai que la Hongrie, elle-même, au moment des négociations, n'y a point songé et qu'elle a seulement demandé que sur les territoires annexés à la Roumanie un traitement égal fût assuré à tous les propriétaires de nationalité hongroise ou roumaine.

Dans l'ouvrage publié par le Gouvernement hongrois et intitulé : *Les Négociations de la paix hongroise*, avec le sous-titre : *Compte rendu sur les travaux de la délégation de la paix de Hongrie à Neuilly, de janvier à mars 1920*, se trouve, à la page 460 tome II, une note dans laquelle on lit : « Pour atteindre le but visé par le premier alinéa de l'article 250, nous demandons une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui dans les mêmes conditions ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure ». Or, les dispositions de la loi agraire roumaine s'appliquent exactement, dans les mêmes conditions et avec les mêmes conséquences, à tous les détenteurs de terres situées en Transylvanie, quelle que soit leur nationalité, hongroise ou roumaine.

Par conséquent, la Hongrie a reconnu d'avance formellement que de pareilles mesures n'étaient point de celles prévues à l'article 250 du Traité, qu'elles ne pourraient prétendre ni qu'elles ne s'appliqueraient pas aux ressortissants hongrois ni qu'elles relèveraient de la compétence appartenant au T. A. M.

La question de fond et la question de compétence étaient ainsi résolues d'avance de l'aveu même du Gouvernement hongrois

## II

*La décision de compétence, prise par le T. A. M. rouma-hongrois le 10 janvier 1927, est une usurpation de pouvoir.*

Il n'y a point lieu de rechercher ici pourquoi la Hongrie a changé d'attitude, pourquoi, après avoir reconnu en 1920 que toute réforme agraire qui n'a pas de caractère différentiel échappe à la disposition de l'article 250, s'applique dans les mêmes termes à tous les détenteurs de terres hongrois ou roumains, et ne tombe point sous la compétence du T. A. M., elle a, dès 1923, adressé des réclamations à ce sujet au Conseil de la S. D. N. et soutenu en 1927 ses ressortissants demandant au T. A. M. de se déclarer compétent pour statuer sur les conséquences des mesures agraires prises par la Roumanie. Quoi qu'il en

soit, le T. A. M. était saisi par certains ressortissants hongrois qui lui demandaient de se déclarer compétent pour décider qu'étaient sans valeur à leur égard les dispositions de la loi agraire roumaine et subsidiairement pour condamner la Roumanie à une indemnité.

De ce qui précède, il résulte à l'évidence que le T. A. M. n'était pas compétent pour statuer sur de pareilles réclamations, que, comme l'avaient d'abord reconnu les propriétaires hongrois, les seules juridictions compétentes étaient les tribunaux nationaux roumains. La Roumanie ne pouvait pas accepter cette prétendue compétence du T. A. M. Elle pouvait légitimement refuser de plaider devant lui la question et elle a nettement déclaré que, si cependant elle se faisait représenter et si elle plaidait l'incompétence, c'était par une pure déférence envers la haute juridiction. M. Millerand l'a dit à plusieurs reprises au cours de sa plaidoirie. De plus, dans la lettre qu'il adressait le 24 février au Président du T. A. M. il écrivait : « Je me suis empressé d'ajouter que seule la déférence pour la justice internationale nous amenait devant le T. A. M. pour lui donner ces explications, mais que nous nous refuserions, en toute hypothèse, à plaider le fond, et que le procès n'étant ici qu'une simple apparence, je réservais de la manière la plus formelle, au nom du Gouvernement roumain, le droit de prendre selon l'événement telle décision ou telle attitude qu'il jugerait utiles ».

On ne peut donc aujourd'hui opposer à la Roumanie qu'elle n'est pas recevable à repousser la compétence du T. A. M. parce qu'elle l'aurait précédemment acceptée. Elle ne l'a jamais acceptée. Elle a donc les mains entièrement libres pour soutenir que cette décision de compétence prise par le T. A. M. est un acte inexistant dont on ne peut se prévaloir.

On n'est pas autorisé non plus à invoquer contre la Roumanie la disposition de l'article 239, par. g, aux termes duquel : « Les hautes parties contractantes conviennent de considérer les décisions du Tribunal arbitral mixte comme définitives et de les rendre obligatoires pour leurs ressortissants ». Et en effet, pour que les décisions du T. A. M. puissent être souveraines, il faut évidemment qu'il soit resté dans les limites de la compétence qui lui est impartie par le Traité. S'il a statué sur une question de liquidation touchant des biens hongrois, sa décision est souveraine et s'impose aux parties, et aucune voie de recours ne leur est ouverte même devant le Conseil de la Société des Nations. Mais si, comme il l'a fait le 10 janvier, le T. A. M. statue sur une tout autre question, s'il prétend apprécier une disposition législative relevant exclusivement de la souveraineté roumaine et ne pouvant par suite être examinée que par les juridictions nationales, il

commet une usurpation de pouvoir; sa décision est sans valeur; elle est comme si elle n'était pas. Elle ne peut lier les parties qui ont pleine liberté pour s'adresser à la Société des Nations et lui confier leur cause.

C'est pourquoi le Comte Apponyi était dans l'erreur complète quand, parlant au nom de la Hongrie devant le Conseil de la S. D. N., le 17 septembre dernier, il invoquait le principe de l'autorité de la chose jugée : « Pour moi, disait-il, il y a autorité de la chose jugée, il y a décision du tribunal mixte, elle est donc définitive; aussi je tiens à déclarer d'avance que personne ne m'attirera dans une discussion sur la compétence du T. A. M. Les très intéressants développements contenus dans le rapport... ont pu servir et peuvent servir à éclairer le Conseil alors qu'il suivait et pendant qu'il suivra peut-être encore la voie de conciliation qu'il a adoptée, mais ils n'entament en rien la chose jugée de la compétence de l'arbitrage mixte en cette affaire. Le débat, pour moi, est clos à ce sujet ».

Oui le débat est clos, mais pas au sens où l'entendait M. le Comte Apponyi. Le débat est clos parce que le T. A. M. est sorti du domaine dans lequel seulement il peut exercer une compétence. Il a jugé une question qui est étrangère à ses attributions. Sa décision est par suite sans valeur et sans force. La question est par là même sortie du domaine juridictionnel. Il n'existe plus qu'un différend de fait entre la Hongrie et la Roumanie, différend dont se trouve saisi le Conseil de la S. D. N. qui peut remplir en toute liberté la mission de paix que lui a confiée le Pacte et exercer particulièrement les pouvoirs que lui attribuent les articles 12 et 15, sans qu'on puisse soutenir que l'affaire est transportée du domaine judiciaire dans le domaine politique. Elle est sortie forcément du domaine judiciaire à la suite de l'usurpation commise par le T. A. M.

Cette usurpation, il n'est pas difficile de la mettre en pleine clarté. Assurément c'est un principe que tout tribunal est juge de sa compétence, de sa compétence *ratione loci* et de sa compétence *ratione materiæ*. Mais il ne peut évidemment statuer sur cette dernière qu'en appréciant la nature de l'acte donnant naissance à la question de droit litigieuse dont il est saisi. Dans les pays qui comme la France pratiquent le système du contentieux administratif et du contentieux judiciaire, un tribunal administratif qui se déclare compétent juge par là même que l'affaire qu'il retient se rattache à un acte de nature administrative. Toute décision sur une question de compétence *ratione materiæ* implique la reconnaissance d'un certain caractère à l'acte qui donne lieu au procès.

De même, en se déclarant compétent, le T. A. M., quoi qu'on



en dise et quoi qu'il en dise, a statué sur le fond. Il a décidé implicitement que les mesures agraires édictées par la Roumanie et s'appliquant également à tous les détenteurs de terres situées sur le sol roumain étaient au regard des ressortissants hongrois des mesures de liquidation, et sous ce prétexte il s'est arrogé une compétence en un domaine qui n'était pas, qui ne pouvait pas être le sien; il a empiété sur la compétence des juridictions nationales roumaines. C'est en cela qu'il a commis une usurpation de pouvoir; c'est pour cela que sa décision n'est pas seulement nulle, mais inexistante.

Il est aujourd'hui reconnu de doctrine constante, que lorsqu'un acte est juridiquement inexistant, les choses doivent se passer comme s'il n'avait jamais été fait. Des voies de droit sont assurément ouvertes; mais elles n'ont pas pour objet de faire prononcer la nullité de l'acte. On n'a pas à dire, on ne peut pas dire la nullité d'un acte qui juridiquement n'existe pas. Les voies de droit qui sont ouvertes sont celles qui l'étaient avant que l'acte fût fait et qui subsistent telles quelles. L'acte étant inexistant en droit, les choses restent ce qu'elles étaient.

Quand un acte doit-il être considéré comme inexistant? Toutes les fois qu'il manque un des éléments constitutifs de l'acte juridique considéré. Par exemple, est inexistant tout acte auquel fait défaut l'élément fondamental, la volonté. Lorsqu'une décision émane d'une autorité administrative ou d'une juridiction, il y a un autre élément essentiel dont l'absence entraîne l'inexistence de l'acte. Il faut que l'autorité qui a statué soit restée dans le domaine qui lui est imparti par le droit objectif auquel elle est soumise. Dans ces limites, la compétence peut être partagée entre plusieurs fonctionnaires et si, sans en sortir, l'un d'eux fait un acte rentrant dans la compétence d'un autre, sa décision n'est pas inexistante, elle est seulement nulle. Mais si le fonctionnaire sort du domaine qui est celui de l'autorité à laquelle il appartient, il commet une usurpation de pouvoir et sa décision est inexistante. Ainsi, dans les pays comme la France qui séparent le domaine judiciaire et le domaine administratif, l'agent administratif qui fait un acte étranger à ce domaine et relevant du domaine judiciaire commet une usurpation de pouvoir et sa décision est sans valeur. Par exemple il délivre un mandat d'arrêt : il n'y a pas seulement un excès de pouvoir, mais une usurpation de pouvoir. Il n'y a pas seulement un acte nul, il y a un acte inexistant ou plus exactement, il n'y a rien. Après comme avant, il y a une simple situation de fait.

Cette théorie, qui repose sur une analyse juridique irréprochable, est vraie en droit public international comme en droit public interne. Au reste, il y a longtemps que je proteste contre la

tendance de beaucoup d'esprits qui veulent établir comme des cloisons étanches entre les diverses parties du droit, entre le droit public et le droit privé, entre le droit public interne et le droit public international. Cette théorie de l'usurpation de pouvoir et de l'inexistence trouve en droit international public des applications évidentes et la décision prise par le T. A. M. roumano-hongrois en est une preuve frappante. Il est sorti du domaine qui lui était fixé par le droit objectif international comme une autorité administrative qui aurait pris une décision d'ordre judiciaire. Comme elle, il a commis une usurpation de pouvoir et pris une décision inexistante.

Qu'il soit sorti de son domaine, tout le prouve surabondamment. Qu'on n'oublie pas d'abord qu'un principe du droit international est encore que les litiges ne sont pas réglés par des tribunaux et que par conséquent un tribunal international ne peut intervenir que dans les limites qui lui sont strictement assignées par des textes conventionnels.

Cette règle toujours vraie pour tout tribunal international, est encore plus vraie, plus stricte si c'est possible, en ce qui concerne le T. A. M. roumano-hongrois, duquel M. Politis, dans sa belle plaidoirie, a montré nettement qu'elle est triplement exceptionnelle : exceptionnelle d'une manière générale, comme toute compétence de tribunal mixte ; exceptionnelle d'une manière spéciale parce que, portant sur des réclamations relatives à la liquidation des biens ennemis, elle déroge au droit commun des traités de paix ; exceptionnelle d'une manière plus spéciale encore parce qu'elle n'existe qu'à l'égard d'une certaine catégorie de pays alliés, les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie, et à l'égard d'un seul pays ex-ennemi, la Hongrie.

L'objet de cette compétence triplement exceptionnelle, qu'on se reporte aux articles 232 et 250 du Traité de Trianon, ce sont les mesures d'administration forcée ou de séquestre prises à raison de la guerre sur des biens hongrois. La démonstration en a été faite surabondamment au début de cet article. Les mesures agraires prises sans dispositions différentielles par la Roumanie ne sont pas des mesures de liquidation ou de séquestre. Par conséquent, en se déclarant compétent pour statuer sur les réclamations formées à ce sujet par des ressortissants hongrois, le T. A. M. est sorti incontestablement du domaine étroitement limité et rigoureusement précisé par le Traité de Trianon ; sa décision, par suite, n'a aucune valeur.

Cette usurpation de pouvoir commise par le T. A. M. roumano-hongrois, elle apparaît évidente à tous les yeux non prévenus si l'on se place à un point de vue très simple et que voici. La raison d'être unique de ce tribunal comme de tous les tribunaux mixtes,

institués par les différents traités de paix, c'est la guerre. S'il n'y avait pas eu de guerre, on n'aurait point songé à créer de pareilles juridictions. S'il n'y avait pas eu de guerre, il n'y aurait pas eu de mesures de guerre dont il fallait apprécier les conséquences ; il n'y aurait pas eu de tribunaux mixtes. Il n'y en a eu que parce que la guerre avait éclaté, parce qu'il y avait lieu de régler certaines mesures qui avaient été prises à raison de la guerre. Par conséquent, s'il s'agit de questions qui sont tout à fait étrangères à la guerre, de questions qui se seraient posées exactement de la même manière s'il n'y avait pas eu de conflit armé, s'il s'agit d'apprécier des mesures qui n'ont aucun rapport avec les hostilités, qui auraient pu être prises par tel Etat sur son territoire, même après une longue période de paix, il ne peut être question d'un tribunal arbitral mixte pour juger ces questions, pour apprécier ces mesures. En ce qui les concerne, ce tribunal n'existe pas, et si, par extraordinaire, il prend une décision à leur égard, c'est le néant.

Où ou non, la Roumanie aurait-elle pu faire sa réforme agraire si la paix internationale n'avait pas été troublée ? Aurait-elle pu la faire dans les termes où elle l'a faite, même s'il n'y avait pas eu de guerre ? Assurément. Ainsi donc, les mesures qu'elle a prises ne se rattachent en aucune façon aux hostilités. Par suite, les deux personnes qui se sont déclarées compétentes pour en apprécier les conséquences ne formaient point un tribunal arbitral mixte. La décision a été prise par un groupe d'individus qui n'étaient point un tribunal ; ce sont deux hommes sans aucune autorité et sans aucun mandat qui se sont prétendus compétents et tout doit se passer comme si rien n'avait été fait.

Cette solution irréprochable en droit a été déjà donnée par les jurisconsultes les plus autorisés.

M. Titulesco, représentant de la Roumanie, dans les explications qu'il a présentées le 17 septembre 1927 au Conseil de la S. D. N., a cité un passage emprunté à la consultation donnée par MM. Basdevant, Jèze et Politis dans laquelle on lit : « Quand un tribunal international a jugé une affaire qui n'est pas de sa compétence, il n'a pas statué à la place d'un autre tribunal, il a usurpé la fonction de juge. Il n'y a pas seulement incompétence, il y a usurpation de pouvoir. Le tribunal international qui dépasse sa compétence usurpe un pouvoir qui n'appartient à aucun autre tribunal. Il viole le principe fondamental du droit public international que les litiges ne sont pas réglés par des tribunaux. Sa décision est inexistante. L'acte ne produira aucun des effets juridiques voulus par son auteur. Tout intéressé pourra invoquer cette inexistence par tout moyen à toute époque. L'irrégularité ne pourra jamais être couverte, en aucune manière ».



Dans l'article déjà cité de *L'Europe Nouvelle*, M. Alvarez, vice-président de l'Institut de droit international, avec l'autorité qui lui appartient, exprime exactement la même thèse : « Le tribunal arbitral mixte, dit-il, constitué par le Traité de Trianon ne l'a été que pour les cas de liquidation de guerre spécialement indiqués par ledit Traité et entièrement étrangers à la réforme agraire, mesure sociale, générale, conçue bien avant le Traité. Sa compétence ne s'étend pas plus loin. En conséquence, la déclaration de compétence faite par le tribunal arbitral mixte pour connaître de la réclamation hongroise n'a aucune valeur. Elle doit être considérée comme inexistante ! » (1).

La solution en droit n'est pas douteuse. Reste à rechercher les conséquences qui en découlent logiquement : elles sont de la plus haute importance.

### III

#### *Les pouvoirs du Conseil de la S. D. N.*

Puisque le T. A. M. roumano-hongrois, en se déclarant compétent pour statuer sur les réclamations formées par des ressortissants hongrois au sujet de la loi roumaine, a commis une usurpation de pouvoir, nous sommes sortis du domaine juridictionnel pour entrer dans le domaine politique et nous nous trouvons simplement en présence d'un désaccord de fait né entre deux membres de la S. D. N. Le Conseil en a été saisi et il peut en droit exercer à ce sujet tous les pouvoirs que lui confère le Pacte.

Dans l'exposé qu'il a fait au Conseil, le 17 septembre dernier, le Comte Apponyi, parlant au nom de la Hongrie, insistait vivement sur le danger qu'il y aurait à faire sortir la question du domaine juridictionnel pour la soumettre au Conseil qui est, disait-il, un organe exclusivement politique. Il ajoutait : « Et alors, Messieurs, voici ce qui m'afflige : c'est que je vois ici une tendance à faire assumer au Conseil le rôle d'une Cour arbitrale se superposant à une Cour instituée par le Traité lui-même ; j'y vois un enchevêtrement entre les attributions politiques et l'activité juridique d'un tribunal qui m'apparaît des plus dangereux. » Le Comte Apponyi invoquait en outre avec énergie l'autorité de la chose jugée.

L'éminent diplomate aurait eu raison si le T. A. M. roumano-hongrois était resté dans les limites de son domaine déterminé par sa raison d'être. Mais comme il est établi qu'il a commis une usurpation de pouvoir, on ne peut pas invoquer la prétendue

---

(1) *L'Europe Nouvelle*, 29 octobre 1927, p. 1453.

autorité d'une décision juridictionnelle qui n'existe pas. Par le fait du T. A. M. et de la Hongrie qui a soutenu les prétentions de ses nationaux et non par le fait de la Roumanie, l'affaire est sortie du domaine juridictionnel. Il n'est point question de porter appel contre la décision du T. A. M. devant le Conseil de la S. N. D. Celui-ci n'est point et ne prétend point être une haute Cour de justice internationale. Il est seulement un organisme destiné à faciliter le règlement pacifique des désaccords entre Etats. C'est à lui et à lui seulement qu'il appartient de régler le différend qui sépare la Roumanie et la Hongrie. Son rôle, contrairement à ce que prétend le représentant hongrois, ne peut se borner à désigner conformément à l'article 239 du Traité de Trianon deux membres suppléants pour remplacer le délégué roumain qui, après le jugement du 10 janvier, a déclaré qu'il ne siégerait plus au T. A. M. dans les affaires agraires. Si le Conseil s'en tenait là, il reconnaîtrait l'usurpation de pouvoir commise par le T. A. M. et il manquerait à la haute mission de pacification internationale que lui a confiée le Pacte des Nations.

C'est pourquoi aussi la Roumanie ne peut pas, ne doit pas accepter le compromis que lui a proposé le Comte Apponyi, compromis aux termes duquel la Roumanie et la Hongrie auraient convenu de soumettre à la Cour Permanente de Justice internationale la question suivante : « Le T. A. M. roumano-hongrois, en se déclarant compétent dans les affaires dites agraires, a-t-il commis un excès de pouvoir qui légitime la Roumanie de refuser de reconnaître les décisions rendues ?... »

En acceptant une pareille proposition, la Roumanie abdiquerait son indépendance ; elle accepterait qu'une juridiction internationale apprécie l'étendue et la portée des mesures législatives qu'elle prend sur son territoire, dans sa souveraine indépendance. Les questions juridictionnelles qui peuvent s'élever au sujet de la loi agraire ne peuvent exister que dans les rapports de la Roumanie et des propriétaires ressortissants, hongrois ou nationaux roumains, atteints par la réforme ; elles appartiennent exclusivement à la compétence des juridictions nationales. Les propriétaires hongrois l'ont bien compris puisqu'ils n'ont songé d'abord qu'à s'adresser à elles. Accepter le compromis, ce serait reconnaître que la question est juridictionnelle dans les rapports des deux Etats. Or, elle ne l'est pas ; elle échappe à toute juridiction internationale. Le pouvoir de statuer sur les conséquences d'une loi agraire dans un pays déterminé ne peut appartenir qu'à ses propres juridictions. Accepter le compromis ce serait, pour la Roumanie, méconnaître elle-même sa puissance législative, ce serait nier son droit intangible de régler elle-même comme elle l'entend son régime foncier.

Une juridiction internationale est sortie de son domaine ; elle a porté atteinte à l'indépendance législative d'un Etat sur son territoire. Celui-ci proteste justement. Il ne peut accepter un arbitrage parce qu'il reconnaîtrait par là même que dans certains cas une atteinte est possible à son indépendance législative et cela, il ne le peut pas. S'il y a un différend à ce sujet, il appartient au Conseil de la S. D. N. et à lui seul de le régler.

Il n'est donc pas exact, contrairement à ce que soutenait le Comte Apponyi, de prétendre qu'en intervenant le Conseil de la S. D. N. outrepasserait ses pouvoirs et sortirait de son rôle. Il n'est pas exact qu'en agissant ainsi, il apprécierait la décision d'une juridiction, il s'arrogerait les pouvoirs d'une Cour d'appel par rapport au T. A. M. Il n'y a pas de sentence de laquelle on puisse faire appel, puisque la prétendue décision par laquelle le T. A. M. s'est déclaré compétent est usurpation de pouvoir et par conséquent le néant. Il y a simplement un différend entre deux Etats membres de la S. D. N. Le Conseil en est saisi, et c'est à lui, à lui seulement qu'il appartient de prendre toutes les dispositions susceptibles d'en assurer le règlement pacifique.

Que ce pouvoir appartienne au Conseil, ce n'est pas douteux, et cela résulte aussi bien de la pensée qui a inspiré le Pacte que des dispositions formelles qu'il contient. L'idée directrice des hommes qui ont eu l'honneur de fonder la Société des Nations, était avant tout d'assurer la paix du monde. Ils lui donnaient deux organes, l'Assemblée et le Conseil sans faire entre eux une répartition précise des attributions. C'est même par une formule identique que le Pacte détermine les pouvoirs de l'un et de l'autre organe : « L'Assemblée..., le Conseil connaît de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société des Nations ou affectant la paix du monde » (Art. 3, paragr. 3 et paragr. 4). L'Assemblée se réunit aux époques qu'elle fixe suivant les circonstances ; mais le Pacte ne l'oblige pas de se réunir. Le Conseil se réunit aussi quand les circonstances le demandent ; mais le Pacte lui impose l'obligation de se réunir une fois par an (art. 4 et 5). C'est bien la preuve que l'organe agissant de la Société des Nations est essentiellement le Conseil, que c'est à lui avant tout qu'il appartient de prendre toutes les mesures permettant d'arriver au règlement pacifique de tout désaccord ou conflit.

Ce rôle, que nous attribuons au Conseil à raison même du but auquel est venue répondre sa création, il lui appartient alors même qu'il n'y a pas à vrai dire menace de guerre. Il suffit de rappeler quelques dispositions du Pacte. Par exemple au paragraphe 2 de l'article 11, on lit : « Il est déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou

du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend ». Ce n'est pas tout, à l'article 12, paragr. 1<sup>er</sup>, il est dit encore : « Tous les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ». Enfin et surtout, à l'article 15, paragr. 1<sup>er</sup> : « S'il s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture, et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. »

Le sens et la portée que nous donnons à ces textes ont été confirmés par le Comité du Conseil approuvant le 15 mars 1927 le rapport « sur les méthodes ou règlement propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte ». Il y est dit notamment : « S'il n'y a pas menace de guerre, mais que quelques circonstances menacent de troubler la bonne entente entre les nations dont dépend la paix, cette circonstance peut être signalée à l'Assemblée ou au Conseil par tout membre de la Société, de façon à permettre à l'Assemblée ou au Conseil d'envisager ce qu'il y aurait éventuellement lieu de faire pour ramener cette bonne entente internationale » (1).

La Hongrie elle-même, en 1923, a reconnu que tels sont bien les pouvoirs qui appartiennent au Conseil. Dans la requête des optants hongrois qu'elle adressait à la Société en 1923, son Ministre des Affaires Etrangères, M. Daruvary, concluait à ce qu'il plaise au Conseil : « 1<sup>o</sup> de connaître au fond de l'affaire ; 2<sup>o</sup> de statuer sur le fond, à savoir : décider que les questions législatives et administratives en question du Royaume de Roumanie sont contraires au Traité ; ordonner que les biens immobiliers soient restitués, condamner à des dommages et intérêts. »

Ce n'était pas seulement des suggestions que le Gouvernement hongrois sollicitait alors du Conseil ; c'était véritablement une décision. Il est donc aujourd'hui mal venu à prétendre que le rôle du Conseil doit se borner à désigner automatiquement deux arbitres pour compléter le T. A. M. roumano-hongrois. Le droit et le devoir du Conseil est de prendre en mains l'affaire dans sa totalité, et d'arrêter toutes les mesures qui lui paraîtront propres à régler le différend conformément aux principes supérieurs du Droit. S'il ne le faisait pas, il manquerait à sa mission. Et d'ailleurs, il l'a bien compris.

---

(1) *Journal Officiel de la S. D. N.*, juillet 1927, p. 832.

## IV

*La décision du Conseil de la S. D. N.*

Le T. A. M. roumano-hongrois s'étant déclaré, le 10 janvier 1927, compétent pour statuer sur les réclamations des ressortissants hongrois au sujet de la loi agraire roumaine, et ayant enjoint à la Roumanie de déposer sa défense au fond dans le délai de deux mois, cette dernière le 24 février 1927 fit savoir au Tribunal qu'elle s'abstiendrait de répondre et qu'en conséquence, son arbitre ne siégerait plus dans les affaires relatives à la réforme du régime foncier. Elle adressa en même temps, au Conseil, en vertu de l'article 11 paragraphe 2 du Pacte, une requête afin d'obtenir l'autorisation de lui soumettre les raisons qui dictaient son attitude. Le Conseil était en même temps saisi par la Hongrie d'une demande tendant à la nomination de deux arbitres pour compléter le T. A. M. conformément à l'article 239 du Traité de Trianon.

Le 7 mars 1927 le Conseil entendait les représentants des deux Etats. Saisi de l'affaire par la Roumanie et la Hongrie, et spécialement par la Roumanie en vertu de l'article 11 paragraphe 2 du Pacte, le Conseil ne pouvait pas se borner comme le lui demandait le représentant hongrois à nommer des membres suppléants au T. A. M. Il aurait méconnu son rôle, oublié la haute mission que lui avait confié le Pacte. J'ai montré au paragraphe précédent comment les articles 11, 12 et 15 ont chargé le Conseil, saisi par l'une des parties, d'assurer par tous les moyens en son pouvoir la solution pacifique de tout différend entre membres de la S. D. N.

Aussi bien le Conseil se considéra très justement comme saisi de l'affaire dans son ensemble, et compétent pour prendre toutes les dispositions qui permettraient de régler la difficulté, et de mettre fin au désaccord. Il chargea l'éminent représentant britannique Sir Austen Chamberlain de lui faire rapport à la prochaine session. Le Ministre anglais ayant exprimé le désir de s'adjoindre deux de ses collègues pour l'étude de la question, les représentants du Japon et du Chili furent désignés. Ce Comité des Trois se réunit à Londres et à Genève, entendit les représentants des pays intéressés, consulta des jurisconsultes renommés. En juin 1927, sur la demande de Sir Austen Chamberlain, le Conseil ajourna l'examen de l'affaire à la session suivante ; et en effet, le 17 septembre 1927, le Ministre anglais au nom du Comité des Trois donnait au Conseil lecture de son très remarquable rapport.

Il y insiste d'une manière particulièrement caractéristique sur le rôle du Conseil, qui ne doit pas se borner à désigner deux membres suppléants pour compléter le T. A. M. Sa mission est plus large, son devoir est plus élevé. Il doit examiner le problème dans son ensemble, et prendre toutes les dispositions susceptibles de mettre fin au désaccord. « Envisageant, écrit l'éminent rapporteur, le problème dans son ensemble, le Comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil en avait été saisi à l'origine, non sur la base de l'article 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'article 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait dans ces conditions se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte, et se borner à l'élection pure et simple de deux membres suppléants. En ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur... »

Le rapporteur expose ensuite que le Comité a soumis aux parties certaines propositions de conciliation, mais que l'accord n'a pu se faire, que dans ces conditions il a dû rechercher la solution par d'autres moyens, qu'un examen minutieux de la compétence du T. A. M. lui a paru d'un intérêt primordial, qu'après une étude de la question, et après l'avoir fait étudier par de hautes compétences juridiques, il est arrivé à des conclusions pouvant être formulées dans les trois propositions suivantes : 1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois, y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise, d'un plan général de réforme agraire ; 2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée ; 3° Les mots « saisie et liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

Le rapporteur proposait enfin au Conseil que, au cas de refus de ces trois principes par la Hongrie, il n'y aurait pas lieu pour le Conseil de nommer des membres suppléants au T. A. M., nomination demandée par elle ; qu'au cas de refus de la Roumanie, le Conseil serait justifié à prendre des mesures pour assurer le fonctionnement du T. A. M. et qu'enfin, au cas de refus par les deux parties d'accepter la recommandation résultant de ces trois propositions, le Conseil aurait épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Pacte.

Le Comte Apponyi, représentant de la Hongrie, s'éleva avec

vigueur contre les conclusions du rapport. Il développa surtout cette idée, qu'il y avait autorité de la chose jugée, et qu'il y aurait grand péril de soustraire la connaissance du différend à la juridiction internationale pour la soumettre à la connaissance d'un organe exclusivement politique comme le Conseil. Il proposait un compromis aux termes duquel serait soumise à la Cour permanente de Justice internationale la question de savoir s'il y avait excès de pouvoir dans la décision de compétence prise par le T. A. M. le 10 janvier. Il proposait en outre de soumettre pour avis consultatif à la Cour permanente « la question de savoir si les trois points énumérés par le Comité des Trois dans le projet de résolution ont été, en leur totalité ou éventuellement en laquelle de leur partie, rendus obligatoires pour la Roumanie et pour la Hongrie par l'acceptation du Traité de Trianon ».

Répondant au Comte Apponyi, le représentant de la Roumanie, M. Titulesco, montrait encore que le Traité de Trianon n'avait pu limiter pour l'éternité l'indépendance législative de la Roumanie, qu'il ne pouvait avoir en vue que les liquidations de guerre, qu'en se déclarant compétent le T. A. M. avait commis une usurpation de pouvoir. Il insistait sur le droit qui appartenait au Conseil de prendre en mains l'affaire en son entier comme le lui proposait le Comité des Trois, que son devoir était d'arrêter toutes les mesures susceptibles de faire disparaître le désaccord, et non pas seulement de nommer des arbitres suppléants. Il rappelait qu'en 1923 la Hongrie avait reconnu elle-même ces pouvoirs étendus du Conseil. M. Titulesco déclarait que la Roumanie ne pouvait accepter le compromis sur la question de compétence, parce que ce serait reconnaître que le Tribunal n'a pas commis une usurpation de pouvoir, parce que d'autre part la Hongrie et la Roumanie n'étaient pas dans une situation égale, puisque pour l'une il s'agissait d'une simple question de responsabilité financière envers quelques-uns de ses nationaux, et que pour l'autre tout l'ordre social sur son territoire, toute la paix publique étaient en jeu. Enfin, M. Titulesco ajoutait qu'il n'y avait pas lieu non plus de demander un avis consultatif à la Cour permanente, parce que le Conseil était complètement éclairé par l'étude qu'avait faite et les consultations qu'avait provoquées le Comité des Trois, et aussi par le lumineux rapport de Sir Austen Chamberlain.

Des observations qui suivirent ces explications, je ne relève que la déclaration de M. Paul-Boncour qu'il vaut la peine de rapporter : « J'ai écouté, dit-il, avec une attention soutenue l'argumentation si solide, et par moment si émouvante, qu'à présentée ce matin le Comte Apponyi au nom de la Hongrie. Cependant, elle n'a pas entamé ma conviction que le rapport du Comité

du Conseil, établi d'après le rapport des juristes auxquels il avait été demandé avis, fournissait la solution la plus équitable, et la plus politique du différend. Nous sommes ici en vertu d'un article essentiel du Pacte, l'article 11 ; c'est au nom de cet article et sur sa base que nous avons à délibérer. Il est et il faut qu'il reste conçu dans les termes les plus larges, donnant au Conseil les pouvoirs les plus étendus. Rien ne peut et ne doit les limiter, puisque c'est l'article qui doit permettre au Conseil de prévenir à temps toute possibilité de conflit. Nous sommes également ici en vertu de l'article 12, puisque les membres de la S. D. N. entre lesquels survient un différend, ont le choix de le porter soit devant la Cour de la Haye, soit devant le Conseil... Force est bien à celui-ci de trancher le conflit qui lui est soumis ; il le tranche d'après les principes de droit. »

M. Titulesco reprenant la parole déclarait au nom de la Roumanie qu'il acceptait la solution proposée par le Comité des Trois, et qu'il demandait le vote en entier du rapport présenté par Sir Austen Chamberlain.

Enfin Sir Austen Chamberlain proposait au Conseil « d'adopter le rapport du Comité des Trois jusques et y compris la recommandation suivante : « Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au Conseil de faire les recommandations suivantes : Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus, inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte ». La proposition était adoptée à l'unanimité le 19 septembre 1927 et les deux Gouvernements intéressés invités à présenter leurs observations pour la session du Conseil devant avoir lieu au mois de décembre, « afin que le Conseil soit à même d'examiner, si cela est nécessaire, quelles autres mesures il pourra alors avoir à prendre ».

## V.

### *L'attitude de la Roumanie.*

Du rapport présenté au nom du Comité des Trois, et de la décision prise, il résulte à l'évidence que le Conseil reconnaît pleinement le bien-fondé de la thèse roumaine. Comme je l'ai montré au début de cet article, la Roumanie ne prétend pas autre chose. Elle soutient que le Traité de Trianon ne peut avoir eu pour objet, ne peut avoir pour conséquence de limiter éternellement son indépendance législative, que l'article 250 décide seulement que les biens hongrois échappent aux mesures de liquidation qui auraient pu être une conséquence de la guerre, que le T. A. M.



est compétent pour statuer sur les seules questions qui s'y rattachent, qu'il n'a aucune compétence pour apprécier les mesures agraires prises par le législateur roumain, que celui-ci est libre d'instituer en pleine indépendance toutes les réformes agraires qui s'appliquent également, sans aucun caractère différentiel, à tous les propriétaires quelle que soit leur nationalité, comme elle profite à tous les paysans, quelle que soit aussi leur nationalité. Que dit le Conseil ? 1° Les dispositions de paix n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire ; 2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains ; 3° Les mots « saisie et liquidation » s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois en tant qu'il est ressortissant hongrois.

N'est-ce pas, point par point, tout l'essentiel de la thèse roumaine ?

D'autre part, le Conseil affirme la haute mission que lui a confiée le Pacte des Nations et que, par suite, il ne doit pas se borner à désigner automatiquement deux arbitres suppléants. Il reconnaît aussi implicitement l'usurpation de pouvoir commise par le T. A. M. roumano-hongrois. Dans ces conditions, il ne peut être question pour la Roumanie d'accepter le compromis proposé par le Comte Apponyi et tendant à soumettre la question de compétence du T. A. M. à la Cour permanente de La Haye.

Elle a protesté énergiquement contre cette compétence. Elle n'a plaidé devant ce Tribunal que par déférence pour lui. Elle démontre qu'il a commis une usurpation de pouvoir. Au surplus, un Etat ne peut accepter un compromis que lorsque la situation est égale pour lui, et pour le pays avec lequel il est en désaccord. Tout compromis implique nécessairement que la question que l'on convient de soumettre à un arbitrage présente les mêmes caractères, est d'une importance équivalente pour les deux parties. Il n'en est point ainsi du différend qui sépare la Hongrie et la Roumanie. Pour la première, il ne s'agit en fin de compte d'autre chose que d'une indemnité réclamée, avec l'appui de leur gouvernement, par des propriétaires hongrois de biens situés en Transylvanie et atteints par la réforme agraire. S'ils n'obtiennent pas cette indemnité, il ne peut en résulter aucune conséquence sociale, aucun préjudice d'intérêts collectifs, aucune atteinte à l'ordre public et à la paix sociale en Hongrie. Pour la Roumanie, au contraire, la réforme agraire touche à une question vitale. C'est une révolution paysanne qu'elle a su éviter par son énergie en procédant à une redistribution des terres. S'il était porté atteinte au nouveau régime de la propriété foncière, des désordres sociaux d'une portée incalculable pourraient se produire. C'est la paix publique à l'intérieur de la Roumanie qui est en jeu ; et l'on

voudrait qu'elle soumit à une juridiction internationale une question qui est exclusivement d'ordre national, et qu'elle seule a le droit et le devoir de résoudre dans la plénitude de son indépendance.

La Roumanie ne peut pas accepter davantage que sur la question de fond un avis consultatif soit demandé à la Cour permanente de La Haye. Certes, il est légitime de solliciter l'avis de la haute juridiction, toutes les fois que le Conseil de la S. D. N. se trouve insuffisamment éclairé. Mais tel n'est point le cas. Le Conseil a reconnu lui-même que le Comité des Trois s'était entouré de tous les renseignements et de tous les conseils qui lui permettaient de proposer une solution en pleine et entière connaissance de cause. Le Conseil a suivi le Comité et, après une discussion approfondie, il a voté les trois principes du rapport ; et l'on veut maintenant revenir sur ses décisions et solliciter l'avis consultatif de la Cour permanente. Véritablement, c'est une proposition qui porte atteinte à la dignité du Conseil et que celui-ci ne saurait examiner.

C'est une proposition aussi qui est en contradiction formelle avec les règles mêmes du Pacte, et particulièrement avec l'article 12 où il est dit : « Tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettent soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ». Le pacte ne prévoit donc pas pour le règlement des différends nés entre deux membres de la S. D. N. que deux procédures, celle de l'arbitrage ou l'examen du Conseil. Ces deux procédures ne s'ajoutent pas l'une à l'autre, mais paraissent bien s'exclure, et il appartient aux pays intéressés de choisir l'une ou l'autre. C'est la Hongrie elle-même qui a porté le différend devant le Conseil, et elle est maintenant singulièrement mal venue à solliciter l'intervention, même pour simple avis, de la Cour permanente. Elle a toutes les apparences de proposer constamment des procédures nouvelles pour retarder indéfiniment la solution définitive du débat.

Elle peut d'autant moins demander l'intervention de la Cour permanente qu'au moment des négociations en 1920, je l'ai rappelé précédemment, elle a reconnu que s'il n'y avait pas de mesures différentielles dans les lois agraires, elles s'appliqueraient également aux propriétaires hongrois et aux propriétaires roumains, et qu'on ne pourrait point invoquer contre elles l'art. 250 du Traité. Ce changement d'attitude semble bien confirmer qu'elle n'a recours à ce dernier expédient que parce qu'elle comprend bien le sentiment unanime du Conseil qui, en votant les trois propositions présentées par le Comité des Trois, a reconnu le bien fondé de la thèse roumaine.

La Roumanie s'est placée sous l'égide de la S. D. N., et elle demande d'y rester placée. Sa situation est en cela inattaquable. Elle ne prétend point se soustraire à la prise du droit. Si les organes de la S. D. N. ont avant tout le caractère politique, ils n'agissent point et ne décident point en dehors et au-dessus du droit. Ils restent soumis aux principes généraux du droit pris dans leur plus large et leur plus haute acception. M. Paul-Boncour le montrait admirablement quand, le 17 septembre dernier, il disait au Conseil : « Force est bien au Conseil de trancher le conflit qui lui est soumis. Il le tranche d'après des principes de droit. Cela ne signifie pas qu'il dit le droit ainsi que le Comte Apponyi semblait le supposer ce matin ; mais il s'inspire de principes de droit comme c'est son devoir, comme il l'a fait dans beaucoup d'autre cas, comme il sera appelé à le faire également en de nouvelles circonstances, et comme il doit à mon avis garder le droit de le faire... Ce droit sur lequel le Comité du Conseil nous propose de fonder nos décisions, ce n'est pas évidemment un droit que nous avons créé... Ce sont des principes de droit auxquels nous pouvons nous référer comme tout individu, toute collectivité qui a à donner son avis sur un point précis... Ces principes de droit... ils me paraissent si solides, si vigoureux, que je ne crois pas qu'une contestation sérieuse puisse s'élever quant au fond de l'affaire... »

## VI

### *Le véritable caractère de la réforme agraire roumaine.*

La Roumanie elle-même, en votant sa réforme agraire, n'a fait que se conformer aux principes supérieurs du droit. Elle peut affirmer qu'elle n'a d'autre but que d'apporter à son peuple un peu plus de justice, de lui assurer l'ordre et la paix ; de remplir ainsi la mission essentielle que le droit impose aux gouvernants.

On a parfois laissé entendre que l'institution et la réalisation de la réforme agraire par le gouvernement roumain n'avait fait qu'ouvrir la porte aux doctrines bolchevistes, et qu'elle devait forcément dans un avenir prochain aboutir à la suppression de la propriété terrienne individuelle. On a dit que les Roumains étaient comme les fourriers du bolchevisme et qu'ils préparaient son extension dans l'Europe centrale, et même dans les pays d'Occident. On a laissé entendre qu'en demandant aide et protection au T. A. M., les ressortissants hongrois, avec l'appui de leur gouvernement, ne faisaient que prendre une assurance contre une

confiscation générale, à laquelle conduisait la réforme agraire, une garantie contre le bolchevisme et ses doctrines menaçantes.

Quelle erreur et quelle fausse appréciation des choses ! Bien loin de préparer les voies au bolchevisme, la Roumanie est le boulevard avancé de la civilisation latine et occidentale contre la barbarie asiatique, dont le bolchevisme n'est que l'émanation et l'instrument. Le bolchevisme procède par la violence et la haine ; il nie tous les principes de droit sur lesquels jusqu'à présent ont vécu tous les peuples civilisés : le principe supérieur de légalité, le respect des conventions. Il nie le principe même de la propriété individuelle. Il l'a supprimé d'un trait de plume pour réaliser je ne sais quel rêve de communisme égalitaire et, depuis dix ans, il fait peser sur un peuple de cent millions d'âmes la plus tyrannique et la plus sanglante des dictatures.

Voilà, en quelques mots, son œuvre. Toute différente, et par les principes dont elle s'inspire, et par le but qu'elle poursuit, et par les moyens suivant lesquels elle la réalise, est l'œuvre de l'Etat roumain. Le principe de la propriété individuelle reste à la base de sa réforme agraire. Si l'Etat intervient, ce n'est point pour le supprimer, mais bien au contraire pour lui donner un fondement plus large et plus solide. Il veut appeler tous ceux qui travaillent le sol à la propriété foncière, et lui donner ainsi un fondement inattaquable. Sa législation est toute imprégnée de justice ; elle est aux antipodes des doctrines bolchevistes.

Tous les sociologues reconnaissent aujourd'hui, à la suite d'Auguste Comte, que la situation du propriétaire foncier est avant tout une fonction sociale, qu'il remplit un rôle social bien plutôt qu'il n'exerce un droit individuel, et que ses prérogatives ne sont légitimes qu'à la condition qu'il remplisse pleinement les devoirs qui s'y rattachent : assurer la production du sol. C'est pour réaliser ce principe de sociologie et de justice sociale que les Roumains ont fait leur réforme agraire et limité l'étendue des possessions territoriales. Ils ont au reste alloué une indemnité pour la part dont se sont trouvés dépossédés les détenteurs de terre. Sans doute, elle n'a pas été la représentation exacte de la valeur perdue et cela pour des causes qui échappaient au législateur. Mais, le principe a été reconnu. Il a été appliqué, c'est l'essentiel ; et s'il n'a pas abouti à l'indemnisation complète des propriétaires dépossédés, c'est une conséquence de la situation économique et monétaire, le cas fortuit dont je parlais plus haut et dont le législateur roumain ne peut être responsable.

En instituant et en réalisant la réforme agraire, les Roumains se sont grandis dans l'estime des hommes, dans la pensée de tous ceux qui aperçoivent les principes supérieurs du droit et tâchent à les faire triompher. Comme le disait M. Paul-Boncour au Con-

seil de la S. D. N., « cette législation créée par la Roumanie dans la plénitude de sa souveraineté nationale est d'autant plus respectable qu'elle impose plus de sacrifices à ses ressortissants ». Non seulement elle a maintenu sur son territoire, suivant l'expression de notre vieille France, l'ordre et la paix par la justice, le premier devoir de tout Etat ; mais encore elle a barré la route à l'invasion bolcheviste qui pouvait atteindre toute l'Europe centrale et même les grands pays de l'Ouest. Le gouvernement roumain a réalisé cette réforme avec tous les ménagements possibles. Les dispositions édictées s'appliquent à tous les propriétaires dans les mêmes conditions et dans les mêmes termes, quelle que soit leur nationalité. Dans aucune d'elles on ne trouve une phrase quelconque qui fasse une situation particulière à celui qui ne serait pas de nationalité roumaine, on ne trouve une décision quelconque qui ferait aux paysans restés de nationalité hongroise une situation moins favorable que celle des paysans roumains.

C'est une réforme générale, égale pour tous, fondée sur la justice et le droit et, comme je le disais au commencement de cet article, je cherche en vain, je n'aperçois pas comment on peut prétendre qu'elle ne s'applique pas à tous les détenteurs de terres situées sur le sol roumain, comment elle ne s'applique pas aux propriétaires de nationalité hongroise. On invoque le droit international commun. Oui, c'est précisément sur le fondement de ce droit international commun que j'affirme la portée générale de la réforme agraire ; c'est en vertu de ce droit international commun que la Roumanie peut demander au Conseil de la S. D. N. de maintenir les trois principes qu'il a solennellement affirmés.

Bordeaux, le 10 novembre 1927.

# La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie<sup>(1)</sup>

PAR

M. Louis LE FUR,

*Professeur de droit international à la Faculté de droit de Paris.*

---

La huitième Assemblée de la Société des Nations, qui a pris fin en septembre dernier, n'a pas eu de ces séances historiques pour lesquelles se passionnait l'opinion publique des deux Mondes, comme ce fut le cas pour certaines assemblées précédentes, lors de la discussion du Protocole de Genève ou bien au moment de l'admission de l'Allemagne.

Elle a cependant fait preuve d'une grande activité, qui s'est manifestée dans deux directions différentes. Elle a d'abord repris l'examen des propositions destinées à réaliser la sécurité, l'arbitrage et le désarmement; de nouveaux projets de conventions générales ont été déposés en vue de compléter le pacte constitutif de la Société des Nations et les accords de Locarno, et un vote unanime a déclaré toute guerre d'agression crime international. C'était la reprise de l'œuvre tentée vainement en 1924 par le Protocole de Genève, admis à l'unanimité par l'Assemblée, mais qui échoua devant l'opposition de la Grande-Bretagne, après la chute du Ministère travailliste remplacé par un Ministère conservateur. Dans cet ordre d'idées, un rôle important a été joué par les délégations polonaise, néerlandaise et française; celle-ci a vu les points essentiels de son projet incorporés dans les résolutions adoptées le 21 septembre 1927 par la Commission du désarmement.

La seconde intervention particulièrement efficace de la Société des Nations s'est produite en matière financière; ce fut la continuation de l'œuvre commencée avec tant de succès en Autriche et en Hongrie; la Société a aidé plusieurs pays, — l'Esthonie,

---

(1) Article paru dans le *Bulletin Mensuel de la Société de Législation Comparée*, n° 10-12, octobre-décembre 1927.

la Bulgarie et la Grèce, qui a toujours des dizaines de milliers de réfugiés à secourir —, à rétablir leur crédit et à développer leur situation économique. Ces interventions de la Société des Nations sont toujours très efficaces quant à leur résultat positif; elles présentent de plus la grande utilité de développer dans un nombre de pays de plus en plus considérable la confiance en la Société des Nations. Celle-ci en effet, se faisant ainsi connaître et apprécier dès le temps de paix par les services signalés qu'elle rend aux pays en mauvaise situation financière et économique, acquiert par là même plus d'autorité en cas de conflit que si on ne la voyait apparaître pour offrir ses services qu'en cas de guerre ou de menace de guerre.

Enfin l'Assemblée ou le Conseil ont eu à s'occuper d'un certain nombre de litiges particuliers, dont quelques-uns fort importants donnèrent lieu à des difficultés qui, si elles n'avaient pas été résolues, auraient pu porter atteinte à la paix du monde. Elles rentraient ainsi dans les préoccupations du premier ordre relatives au maintien de la paix, qui constituent la sphère d'activité la plus indiquée de la Société des Nations. De ce nombre est un conflit qui touche aux problèmes les plus délicats du Droit international et qui met depuis plusieurs années aux prises la Hongrie et la Roumanie, la question de la réforme agraire dans ce dernier pays et l'expropriation de grands propriétaires hongrois possesseurs de domaines dans la Transylvanie devenue roumaine.

Cette affaire, comme celle de Mossoul, aura occupé plusieurs années de suite le Conseil, et déjà, avant qu'il n'existât, la Conférence de la Paix; malgré de nombreuses tentatives de conciliation, elle est actuellement une de celles qui trouble le plus les esprits dans le Sud-Est de l'Europe. Les multiples discussions auxquelles elle a donné lieu devant les organes internationaux de tout ordre, politiques ou judiciaires, ont permis d'en bien saisir toute la portée; elle est considérable à raison de la gravité des principes mis en jeu, et aussi de leur universalité; elle déborde de beaucoup les intérêts roumains et hongrois; l'opinion publique de tous les pays a donc le droit d'être éclairée et le devoir de se renseigner à cet égard.

Laissant de côté les points relativement secondaires ou ceux de pure technique juridique qu'ont discutés les avocats des parties en cause — parmi lesquels figuraient des hommes comme MM. Millerand et Politis, Gidel et Barthélemy — je voudrais tenter, après avoir relaté aussi rapidement que possible l'origine et les diverses phases du débat, de montrer comment il touche au problème fondamental du droit international, la conciliation de la souveraineté de l'Etat en tant qu'elle reste une donnée indis-

pensable du droit politique, et la primauté du droit international.

## I

La guerre de 1914-1918 a été marquée à bien des points de vue par un recul du droit international. Il en a été ainsi en ce qui concerne les mesures de saisie, de séquestre et de liquidation des biens ennemis, ordonnées sur leurs territoires par les Puissances alliées, d'abord pour assurer l'indemnisation de leurs nationaux victimes de mesures analogues prises pendant la guerre par les Empires Centraux, et plus tard en vue de contrôler l'activité économique des sujets de ces derniers. Dans les trois traités de Versailles, de Saint-Germain et de Trianon, conclus avec l'Allemagne, l'Autriche et la Hongrie, des dispositions semblables organisent la liquidation des biens ennemis. Le principe du respect de la propriété privée est maintenu en ce sens seulement que les liquidations donnent lieu à une indemnité, due en principe par l'Etat duquel relèvent les personnes ainsi dépossédées; un recours est assuré à ces personnes, pour le cas de mesures arbitraires ou injustes de l'Etat liquidateur, par devant des tribunaux arbitraux mixtes composés d'un juge de chaque Etat et d'un président choisi dans une nation neutre.

A cette dérogation au droit commun — établie en ce qui concerne la Hongrie par l'article 232 du traité de Trianon — l'article 250 du même traité venait apporter une restriction très importante. L'Autriche et la Hongrie, qui perdaient d'immenses territoires, avaient fait remarquer que leur situation était très différente de celle réglée par le traité de Versailles. Un grand nombre de leurs nationaux avaient toute leur fortune sur les territoires devenus partie intégrante de la Tchécoslovaquie, de la Roumanie ou de la Yougoslavie. Permettre à ces Etats de retenir les biens des ex-ennemis, c'était ruiner des millions d'Autrichiens et de Hongrois, et par là entraîner pour l'Autriche et la Hongrie elles-mêmes, comme elles le déclarèrent à la Conférence de la Paix, « l'effondrement financier et le chaos économique ».

Les Puissances alliées se rendirent à ces arguments très fondés; dans chacun des deux traités de Saint-Germain et de Trianon, une première disposition relative à cet ordre d'idées (l'article 63 pour le traité de Trianon) vint décider que les optants — c'est-à-dire les nationaux hongrois qui voulaient conserver leur ancienne nationalité — seraient astreints à transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel ils auraient opté, mais pourraient conserver leurs biens immobiliers sur le territoire



de l'autre Etat. Et un second article, l'article 250 du traité de Trianon, dont je cite les dispositions parce que c'est sur elles que roule le litige actuel, spécifia que :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question. »

En ce qui concerne la Hongrie, un troisième alinéa, introduit dans les conditions que nous verrons plus tard, vint ajouter que :

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

L'article 232, en permettant la liquidation des biens des ennemis, dérogeait au droit commun de l'annexion. L'article 250, en supprimant les liquidations dans les territoires cédés par la Hongrie, avait donc bien pour but, semble-t-il, de rétablir le droit commun dans ces territoires.

Mais lorsque la Hongrie reçut communication du traité de Trianon, une réforme agraire, *prévue dès le temps de paix*, était adoptée en Roumanie. Cette réforme atteignait bien entendu les grands propriétaires, notamment les absents; et une partie de la noblesse magyare possédait d'immenses domaines dans la Transylvanie annexée. La Hongrie intervint donc à la Conférence de la Paix qui siégeait à Paris; dès 1919, elle demanda un texte nouveau interdisant à la Roumanie de transférer à d'autres personnes les biens des personnes physiques ou morales faisant partie des minorités ethniques de langue ou de religion et, d'une façon plus générale, empêchant de les priver « de la possession et de l'usage de leurs propriétés sans les indemniser d'une façon complète et définitive ».

A ce moment donc, la Hongrie, bien loin de s'estimer comme aujourd'hui clairement protégée contre toute expropriation de ses nationaux par les stipulations du traité de Trianon, insistait

pour les faire compléter; la Conférence de la Paix rejeta sa demande et se refusa à admettre la modification proposée.

L'année suivante, en 1920, le Gouvernement hongrois revint à la charge. « Nous doutons, déclarait-il, si l'article 250 donnerait une protection suffisante », et il demandait « une déclaration rassurante » interdisant sur les territoires cédés tout séquestre, liquidation, ou expropriation « en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui, dans les mêmes conditions, ne s'appliquent pas aux sujets de l'Etat liquidateur ou de l'Etat exécutant cette mesure ». Ses prétentions se réduisaient donc alors au maintien de l'égalité entre ses nationaux et ceux de l'autre Etat; aussi, trouvant sans doute cette garantie inutile, la Conférence de la Paix se refusa à donner à la Hongrie cette satisfaction. Tout ce qu'elle lui accorda, ce fut de mentionner, à titre de garantie, le recours au tribunal arbitral mixte en cas de liquidation.

Sans se décourager, en 1922, le Gouvernement hongrois saisit de la même question la Conférence des Ambassadeurs. Celle-ci répondit qu'il s'agissait de difficultés nées de l'interprétation du Traité entre la Roumanie et les principales Puissances alliées et associées relatives aux minorités et que, conformément à ce traité, c'était à la Société des Nations qu'il fallait s'adresser pour leur solution. La Hongrie saisit alors le Conseil de la Société des Nations; elle lui demande « qu'il veuille bien statuer sur le fond de l'affaire », déclarer contraires au traité les dispositions de la loi roumaine et « ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois leur seraient restitués ».

Le Conseil examina l'affaire en 1923; au mois d'avril il se borna à la renvoyer à la session de juin, en exprimant l'espoir que, dans l'intervalle, les deux gouvernements pourraient arriver à un accord.

Leurs délégués, convoqués à Bruxelles au nom de la Société des Nations par M. Adatci, ambassadeur du Japon en Belgique, arrivèrent munis de pleins pouvoirs. Ils réussirent à s'entendre sur un premier point, la compatibilité entre le traité de Trianon et la loi roumaine d'expropriation : « Il est admis », déclare le procès-verbal, « et les représentants hongrois ne le contestent pas, que le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ». Sur la question du prix au contraire, l'accord ne put s'établir.

M. Adatci rédigea alors un projet de résolution où il prenait acte des déclarations intervenues; ce projet fut paraphé par les deux parties. Mais le ministre des Affaires étrangères de Hongrie, M. Daruvary, désavoua son plénipotentiaire. Ce désaveu, surve-

nant malgré le désaccord sur la question du prix, prouve bien qu'il y avait eu un accord conclu sur d'autres points, sinon un acte aussi grave et aussi anormal eût été sans aucun objet. En droit, ce désaveu était contraire aux usages internationaux, vu les pleins pouvoirs conférés aux délégués. Aussi M. Adatei protesta-t-il au nom de la Société des Nations : « Il est clair, déclara-t-il, que l'activité du Conseil de la Société des Nations, en vue de maintenir les bonnes relations entre les membres qu'un différend sépare, serait rendue impossible si, contrairement à tout usage international, les délégués envoyés par les parties et dûment autorisés par elles pour négocier sous les auspices d'un membre du Conseil, pouvaient ensuite être désavoués par leur Gouvernement ». Et, parlant des points sur lesquels les délégués avaient abouti d'un commun accord à certaines conclusions — points récapitulés dans un compte rendu qui avait obtenu l'approbation formelle des représentants des deux parties, — il ajoutait que, dans le rapport qu'il ferait au Conseil, il se proposait « de communiquer en premier lieu ces résultats positifs qui ne sauraient être mis en doute ».

On a peine à s'expliquer, en lisant ces affirmations précises, comment le tribunal arbitral mixte a pu douter de l'existence d'un accord si expressément affirmé. Le Conseil de la Société des Nations, lui, n'en douta pas : après une intervention en ce sens de Lord Cecil et sur la proposition de M. Hymans, il vota à l'unanimité, malgré le désaveu du Gouvernement hongrois, la résolution sur laquelle l'accord s'était établi à Bruxelles et dont la dernière phrase constatait la fidélité du Gouvernement roumain aux traités et au principe de justice qu'il déclarait avoir mis à la base de sa législation agraire.

Cette première période du conflit pourrait donc se résumer ainsi : la Conférence de la Paix d'abord, puis le Conseil, ont rejeté chaque fois les demandes de textes nouveaux ou de déclarations rassurantes formées par la Hongrie, et le Conseil a au contraire confirmé, malgré le désaveu hongrois, l'accord partiel conclu à Bruxelles entre les délégués hongrois et roumain.

Les ressortissants hongrois essayèrent alors d'une autre méthode. Agissant directement, à partir de l'année 1924, ils portèrent leurs réclamations d'abord devant les tribunaux roumains, où ceux d'entre eux qui se trouvaient visés par la loi d'expropriation furent déboutés; et ils pensèrent alors à saisir le tribunal arbitral mixte roumano-hongrois. La Roumanie ne s'en reconnaissait pas justiciable en cette affaire, pour les raisons qui vont être indiquées. Pour ne pas manquer de déférence envers la justice internationale et aussi pour ne pas courir le risque d'une condamnation par défaut, elle prit le seul moyen qui restât pos-

sible, elle se présenta « par déférence » devant le tribunal arbitral mixte en lui demandant de se déclarer incompétent.

L'affaire fut plaidée en 1926, l'arrêt du 10 janvier 1927 donna gain de cause à la Hongrie; le tribunal arbitral mixte se déclara compétent parce qu'il s'agissait de la dépossession de biens hongrois effectuée sans le consentement des propriétaires. C'était se placer sur le terrain des liquidations interdites par l'article 250 du traité de Trianon, et rejeter par là la thèse roumaine qu'il s'agissait, non d'une de ces liquidations interdites comme dirigées contre des sujets ex-ennemis, mais d'une réforme agraire générale, ce qui était tout différent et ne rentrait que dans la compétence du législateur roumain. Le tribunal arbitral mixte réserva aussi, pour le moment où il aurait à connaître du fond de l'affaire, l'examen de la question du prix; la Roumanie affirmait que le prix alloué par elle était suffisant au moment où il avait été fixé, et que seul était venu le réduire un cas fortuit, la baisse du change, survenue en Roumanie comme en beaucoup d'autres pays d'Europe.

Dans ces conditions, la solution du tribunal arbitral mixte sur le fond ne pouvait guère être douteuse; comme l'a fait remarquer le représentant de la Roumanie, M. Titulesco, il ne lui restait plus que deux possibilités, condamner l'Etat roumain ou se déjuger. La Roumanie prit alors le parti de retirer son juge national pour toutes les affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. En vertu de l'article 11, paragraphe 2 du Pacte, d'après lequel « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur tout circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend », elle saisit en même temps le Conseil d'une requête tendant à lui permettre de lui faire connaître les raisons qui avaient dicté son attitude; le représentant de la Hongrie, de son côté, répondit en demandant au Conseil de procéder, conformément au traité de paix, à la nomination de membres suppléants pour permettre au tribunal de poursuivre son travail.

Le Conseil désigna comme rapporteur le représentant britannique, Sir Austen Chamberlain, qui accepta cette mission et s'adjoignit pour la mener à bonne fin les représentants du Chili et du Japon. Ce « Comité des Trois » considéra qu'il ne pouvait être question pour le Conseil de se borner à jouer un rôle mécanique, en désignant simplement les deux juges suppléants réclamés par la Hongrie; il était trop clair que cette nomination n'aurait pas mis fin au malentendu entre les deux Etats, et c'était là la cause de troubles qu'il fallait faire disparaître. La difficulté qui

les mettait directement aux prises était la question de compétence du tribunal arbitral mixte pour connaître des demandes soulevées par l'application de la loi agraire aux optants et ressortissants hongrois. Le tribunal arbitral mixte était-il compétent pour résoudre cette question, et, si oui, dans quelle mesure et dans quelles circonstances?

Le Comité prit sur ce point l'avis des plus hautes compétences juridiques dont il pouvait s'entourer : les six jurisconsultes qui assistaient les membres du Conseil, donc un Allemand, un Anglais, un Français, un Italien, un Japonais et un Polonais, MM. Gaus, Cecil Hurst, Fromageot, Pilotti, Sato et Rostvorowski. Ces six jurisconsultes éminents furent *unanimes* à constater que, le tribunal arbitral mixte roumano-hongrois étant un tribunal international, sa compétence est fixée par les termes de l'accord qui l'a créé; il n'a pas de compétence au delà de celle que lui a conféré l'accord des parties contractantes. Cette solution paraît certaine en droit international positif actuel, et c'est aussi celle qu'ont soutenue récemment, dans la *Revue de Droit public et des Sciences politiques*, trois juristes éminents, MM. Basdevant, Jèze et Politis. Le Comité des Trois, se conformant à cet avis, proposa au Conseil d'inviter les parties à se soumettre aux trois principes suivants :

« 1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire;

« 2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée;

« 3° Les mots « saisie et liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois. »

La Roumanie devait aussi être invitée à réintégrer son juge au tribunal arbitral mixte, et certaines dispositions étaient prévues pour le cas du refus d'acceptation par l'une des parties ou par toutes les deux.

Le Conseil se réunit à Genève en septembre 1927; il entendit d'abord le comte Apponyi, représentant de la Hongrie, qui soutint que le Conseil n'avait pas qualité juridique pour interpréter le traité; qu'aux termes du Pacte, ce droit n'appartenait qu'à la Cour internationale d'arbitrage ou à la Cour permanente de justice internationale. Le comte Apponyi semblait oublier complètement les articles 11 et 15 du Pacte, et il se refusait à accep-

ter les conclusions du rapport. Le représentant de la Roumanie, M. Titulesco, défendit avec son talent habituel la cause de son pays et déclara au contraire accepter dans leur entier les conclusions proposées.

Sur la proposition de son Président, le Conseil, dans sa séance du 19 septembre, adopta les trois principes posés par le rapport; poursuivant jusqu'au bout une politique de conciliation et espérant y rallier la Hongrie, il réservait pour sa session de décembre la fin des conclusions, y compris la réintégration du juge roumain ou la nomination de juges suppléants.

En somme, à la seule condition — qu'elle affirme avoir toujours respectée — de maintenir l'égalité de traitement entre ses propres nationaux et les optants hongrois, la Roumanie triomphait sur tous les points. Le Conseil achèvera de statuer en décembre; mais dès maintenant il lest lié quant au fond par les principes qu'il a admis. Une fois de plus, il a joué en cette affaire le rôle de conciliateur suprême en vue duquel le Pacte l'a créé et que la Hongrie lui demandait elle-même de jouer en 1923; on peut approuver sans hésiter sa façon d'agir; contrairement aux affirmations très hasardées du comte Apponyi, elle est la seule, nous allons le voir, qui soit en harmonie, non seulement avec les principes supérieurs du droit, mais aussi avec le droit international positif tel qu'il existe actuellement.

## II

On a dit souvent que la question cruciale du droit international, c'était la contradiction au moins apparente entre la souveraineté des Etats et la primauté du droit international et l'option qu'il fallait faire entre l'un ou l'autre de ces deux principes. Beaucoup de ceux qui ont traité du conflit roumano-hongrois y voient précisément un de ces cas où il faut de toute nécessité prendre parti pour l'un ou pour l'autre. Il me semble, au contraire, que cette logique abstraite et ces vues unilatérales mènent nécessairement à l'erreur, car chacun de ces deux principes comporte une part de vérité; tout l'art, non pas seulement de la politique, mais aussi du droit international, consiste à les combiner et non pas à les opposer. C'est le cas de se souvenir de la pensée si pleine de sens de Pascal : « Tous errent d'autant plus dangereusement qu'ils suivent chacun une vérité; leur faute n'est pas de suivre une fausseté, mais de ne pas suivre une autre vérité ».

La chose est ici d'autant plus exacte que le désaccord, bien plutôt que les principes même, vise surtout leur application. Il n'est pas un des principes du droit international invoqué par la

Hongrie que la Roumanie ne reconnaisse elle aussi; mais elle prétend les appliquer d'une manière raisonnable : qu'est-ce en effet que le droit, sinon la raison même appliquée à la solution des questions juridiques? L'homme ne vivant pas dans l'absolu, le droit comporte toujours une certaine part d'opportunité, autrement il serait inapplicable et contraire à cette vie sociale qu'il a pour but de régir. Il en est ainsi dans les rapports entre les individus et l'Etat, et il n'en saurait être autrement dans les rapports des Etats entre eux. Et c'est sans doute une des meilleures raisons qui font que le droit est dit par des hommes politiques et non par des moralistes ou des théologiens.

Quand donc la Hongrie ou ses défenseurs viennent affirmer, ou bien qu'il n'y a pas de souveraineté absolue et qu'il n'existe pas de droit de nécessité, ce qui est à peu près la même idée sous une autre forme, ou encore que le droit conventionnel passe avant la loi nationale, et le droit international commun avant le droit conventionnel lui-même, la Roumanie n'a rien à objecter à ces principes; elle les précise seulement et les complète en ajoutant que s'il n'y a pas de souveraineté absolue, la chose est aussi vraie pour les organes internationaux que pour ceux des Etats; il n'existe qu'une souveraineté absolue, celle du Droit, qui s'impose à tous, même aux tribunaux internationaux. De même, il n'y a pas de droit de nécessité, entendu comme en Allemagne — et peut-être en Hongrie — avant la guerre, l'état de nécessité, apprécié subjectivement par l'intéressé même, faisant disparaître tout autre droit; mais cela ne signifie pas qu'il n'existe pas une hiérarchie des droits; le droit à la vie par exemple passe avant le droit de propriété. Quand on dit que le droit conventionnel passe avant la loi nationale, la Roumanie fait remarquer qu'elle aussi précisément se réclame des traités conclus avec la Hongrie, et même qu'en plus de ces traités généraux, elle peut invoquer ici un accord spécial, l'accord de Bruxelles. Et enfin, en ce qui concerne la prééminence du droit international commun sur le droit conventionnel, la Roumanie l'admet également, mais encore faut-il s'entendre sur ce qu'on appelle le droit international commun et se rappeler que lui aussi reconnaît une hiérarchie des droits : c'est précisément le but de la théorie des droits fondamentaux des Etats. Limitons-nous aux points directement en jeu dans ce litige, et demandons-nous s'il existe une souveraineté des Etats et, en cas de réponse affirmative, si cette souveraineté est limitée par le droit international et dans quelle mesure.

Existe-il une souveraineté des Etats?

Longtemps la réponse n'eût pas semblé douteuse; depuis le xvi<sup>e</sup> siècle on eût même volontiers ajouté que cette souveraineté

était absolue, et la nier eût paru aussi contraire aux faits qu'au droit même.

Il existe cependant aujourd'hui une tendance à nier la souveraineté de l'Etat; certains auteurs la nient même en droit interne — c'est le cas par exemple de M. Duguit, au nom d'un droit objectif qui repose sur la solidarité sociale et non sur la volonté de l'Etat — et cette tendance est plus générale encore en droit international public, où l'idée de souveraineté de l'Etat, du moins absolue, est considérée comme en contradiction avec la notion même du droit international. Que faut-il penser de ces tendances nouvelles?

Il y a là beaucoup une question de définition. Si, conformément à un usage général, — à la fois celui de la langue courante et de la langue technique du droit, — on définit la souveraineté comme le droit de commander en dernier ressort, il existe bien alors une souveraineté à l'intérieur de l'Etat, et c'est même une nécessité de fait. Les organes de l'Etat possèdent à l'égard des individus un droit de commandement sans lequel la vie sociale serait impossible; et pratiquement, sur chaque question, législative, administrative ou juridique, il existe un pouvoir qui a « le droit du dernier mot », sa décision est souveraine en ce sens qu'elle ne peut être réformée par personne.

Cela veut-il dire que l'organe souverain possède un pouvoir absolu? Non certes, ce serait là commettre une grave erreur. Il n'y a pas d'absolu dans les choses humaines. Le pouvoir absolu n'existe même pas en fait — les sultans par exemple au temps de leur plus grand pouvoir n'auraient jamais pu substituer la religion juive ou chrétienne à celle de leurs sujets — et il existe bien moins encore en droit.

Le droit positif, en effet, n'est pour l'Etat que le moyen d'accomplir sa mission; il n'y a pas de droit sans but, et le but du droit en général c'est le bien social, le bien du groupe qu'il est appelé à régir. Toute manifestation de volonté des gouvernants n'est donc pas conforme au droit; elle peut bien constituer le droit positif, la loi, mais elle peut néanmoins être contraire au « droit » tout court, aux règles qui régissent les actions des hommes vivant en société. « Droit » vient de *directum*, il implique une idée de rectitude, et c'est bien ce sens général que lui donne en premier lieu l'usage tel qu'il est relaté dans tous les dictionnaires faisant autorité; ce n'est qu'après coup qu'on a assimilé la loi et le droit, parce qu'il y a une présomption générale de conformité de l'un et de l'autre.

En réalité la souveraineté conçue comme le droit du dernier mot en toute matière, la « compétence de la compétence » comme disent les Allemands, est plutôt une simple notion de-



fait : c'est la constatation d'un fait, d'ailleurs inévitable. L'acte des gouvernants ne devient droit que par sa conformité avec le droit objectif, c'est-à-dire le droit à fondement moral et rationnel qui s'impose aux gouvernants comme aux individus. Définie de façon précise, la souveraineté, c'est le droit pour les gouvernants, agissant au nom de l'Etat, de se déterminer librement, mais dans les limites du principe supérieur du droit, c'est-à-dire conformément au bien commun dont la réalisation est le but de la société.

Il n'est pas un Etat qui ne revendique la souveraineté ainsi comprise; elle est à la fois un fait nécessaire et, dans ces limites, un droit fondamental de l'Etat; proclamée par les lois de tous les pays, elle constitue une des notions les plus incontestées du droit positif actuel, soit interne, soit international, car le droit international positif la reconnaît lui aussi; il a même longtemps affirmé le principe de non intervention qui conserve encore aujourd'hui bien des partisans et qui n'est que l'exagération de la notion de souveraineté. Mais si cette exagération est maintenant assez généralement rejetée, chacun reconnaît à tout le moins qu'il existe pour l'Etat un domaine de compétence exclusive; il y a un cercle d'attributions où il est maître chez lui, et le pacte de la Société des Nations est le premier à l'affirmer.

Dans le cas qui nous occupe, la Roumanie était-elle en droit d'invoquer sa souveraineté? Certes oui; nous venons de voir que c'est à la fois le droit et le devoir de l'Etat, donc pratiquement des gouvernants, d'assurer le bien commun, c'est-à-dire l'honnête prospérité temporelle du pays, le règne de la paix par le droit.

Un Etat a-t-il le droit d'effectuer chez lui des réformes sociales dont souffrent certains citoyens? Evidemment oui; sinon il aurait été impossible de supprimer l'esclavage, ou à notre époque d'améliorer les conditions d'existence de la classe ouvrière — qu'on se rappelle *L'ouvrier de 8 ans*, de Jules Simon! — il serait impossible de supprimer un impôt inique avantageux à telle classe de citoyens.

Dans les circonstances où, nous allons le voir, la Roumanie se trouvait alors, le vote d'une réforme agraire rentrait évidemment dans la compétence du législateur roumain, et nous avons vu que ce point a été reconnu par le Gouvernement hongrois lui-même à deux reprises, dans ses notes de 1920 et 1922 à la Conférence de la Paix et au Conseil; tout ce à quoi il prétendait lors, c'est à l'égalité de traitement entre ses nationaux et les Roumains.

Mais n'y a-t-il pas eu de fraude commise et, sous prétexte de réforme agraire, la Roumanie n'a-t-elle pas procédé à des liqui-

dations déguisées des biens hongrois? Evidemment la fraude vicie tout, et il ne saurait suffire de qualifier un acte d'expropriation au lieu de liquidation pour le rendre inattaquable. Mais la fraude ne se présume pas; elle doit être prouvée. Quand on a mis les défenseurs de la Hongrie sur ce terrain, ils se sont bornés à répondre que peu importait ici l'intention, le fait suffisait, or ce fait c'était la dépossession des optants hongrois.

Sans insister sur ce que présente de singulier en droit cette notion de fraude non intentionnelle, il suffit de répondre que le fait, ici, c'est que les optants hongrois, conformément à ce qu'avait réclamé leur Gouvernement, ont été traités sur le même pied que les Roumains. Partout la loi de réforme agraire oppose paysans et propriétaires, jamais Roumains et Hongrois. Les grandes familles roumaines ont été frappées aussi durement que la noblesse hongroise. La seule question qui puisse se poser, c'est de savoir si des mesures aussi draconiennes étaient nécessaires. A cette question, le Gouvernement roumain, responsable du maintien de l'ordre social, n'hésite pas à répondre affirmativement; et il suffit en effet de se reporter à ce qui était alors la situation dans tout l'Est et le centre de l'Europe pour se rendre compte de la vérité de cette assertion.

En Roumanie particulièrement, la situation était très grave: elle avait été encore compliquée du fait de la guerre, mais il serait tout à fait faux de croire qu'elle datait de cette époque. Bien avant la guerre, en 1848 et dans les années suivantes, en 1888, en 1906 et 1907, la Roumanie avait déjà connu des troubles sociaux dus à la question agraire. En 1907 éclata une véritable jacquerie, dont les excès furent terribles, ainsi que la répression qui suivit. La mobilisation générale dut être ordonnée, et bien que, pour des raisons faciles à comprendre, on ait parlé le moins possible de ces douloureux événements, le journal *Adevarul* a pu, sans être contredit, citer les chiffres de 11.000 morts et de 50 villages anéantis par le canon.

Il faut savoir en effet que la Roumanie d'avant-guerre était un Etat de *latifundia*, où la situation des paysans était très dure. C'était un dicton courant qu'on pouvait traverser tout le pays du nord au sud sans quitter les terres de trois familles. Les domaines de 5.000 hectares étaient nombreux et certains propriétaires possédaient 30.000, 50.000 hectares et davantage. Cinq mille grands propriétaires, qui ne formaient guère à eux tous qu'un demi pour cent de la population agricole du pays, possédaient environ la moitié des terres du Royaume, alors qu'au contraire les 99 % de cette population s'en répartissaient entre eux l'autre moitié. Comme l'a montré M. Rommenhoeller dans son beau livre *La Grande Roumanie*, les paysans, exploités par des

régisseurs rapaces, vivaient dans un état de demi servage dont il leur était impossible de sortir.

A l'un des moments les plus critiques de la guerre, en mars 1917, alors qu'une moitié du pays était envahie par l'ennemi, le roi Ferdinand, pour redonner courage à ses troupes, déclara aux paysans — qui, là comme ailleurs, formaient une écrasante majorité de l'armée — que la grande récompense de la victoire serait pour eux la possession de la terre et que lui, le Roi, serait le premier à donner l'exemple. Il devait tenir parole. Le Parlement roumain, quelques jours plus tard, modifia la Constitution en vue d'accroître la propriété paysanne, et vota l'expropriation des terres pour cause d'utilité nationale. La loi agraire ordonnait l'expropriation des domaines de la Couronne, des personnes morales, publiques et privées, des ressortissants étranger, y compris les femmes roumaines devenues étrangères par leur mariage, enfin de absenteïtes, c'est-à-dire des Roumains demeurant à l'étranger ou simplement qui avaient loué leurs terres dix années de suite. Retardée par l'occupation ennemie, la loi agraire fut promulguée le 15 décembre 1918 pour l'ancien Royaume. C'était une juste récompense de l'admirable conduite des paysans roumains restés respectueux de l'ordre social malgré leur contact direct en beaucoup d'endroits avec les troupes russes débandées et se livrant ouvertement à la propagande bolcheviste.

Quant au prix des terres, il était établi sur des bases qui parurent alors, et à bon droit, suffisantes et conformes à la justice. En ce qui concerne les paysans, la loi crée un régime de faveur, sans lequel d'ailleurs ils n'auraient pu se rendre acquéreurs, et ils n'ont à payer que le prix multiplié par vingt du fermage local fixé en 1916 pour les années 1917 et suivantes; ils doivent en principe s'acquitter immédiatement; si la chose est impossible, il leur faut au moins verser un acompte de 20 %; et pour le reste ils s'engagent à se libérer en 20 ans.

Mais ce prix eût constitué une indemnité insuffisante pour les propriétaires, étant donné le taux assez bas fixé légalement pour les fermages; aussi, en ce qui concerne les propriétaires, la loi fixe un prix beaucoup plus élevé; il peut aller jusqu'au prix de fermage multiplié par 40; le propriétaire est indemnisé en rente sur l'Etat de 5 %, amortie en 50 ans pour les personnes physiques, et perpétuelle pour les personnes morales.

Les paysans n'avaient à payer en principe que la moitié du prix des terres; l'autre moitié provenait de l'impôt. Grâce à cette loi très bien comprise et qui devait épargner à la Roumanie les bouleversements sociaux qu'ont subi d'autres pays, les propriétaires recevaient pour leurs terres un prix suffisamment rémunérateur, et cependant, par un acte non pas de pure recon-

naissance, mais aussi de justice sociale, destiné à réparer les torts du passé, les soldats paysans se voyaient mis dans la possibilité d'acquérir les terres, réparties en principe par lots de 5 hectares.

Dès la fin de la guerre, qui se terminait pour la Roumanie après son écrasement momentané, par une énorme extension territoriale, il fallut, bien entendu, appliquer aux provinces recouvrées des lois agraires analogues à celles mises en vigueur pour l'ancien Royaume. En ce qui concerne la Bessarabie, la réforme agraire fut l'une des conditions posées par l'Assemblée Nationale bessarabienne pour le rattachement avec la Roumanie. Dans la Transylvanie et le Banat, à l'occasion desquels devait naître le conflit des optants hongrois, la situation était également très difficile. Le sol, peu fertile, appartenait, sous forme latifundiaire, à la noblesse hongroise; celle-ci avait réussi, jusque vers le milieu du siècle dernier, à maintenir les paysans dans un état proche de la servitude médiévale. Si leur situation s'améliora un peu depuis cette époque, cependant les paysans se heurtèrent toujours dans leurs essais d'acquisition d'une partie des terres qu'ils cultivaient pour les seigneurs hongrois, à la résistance obstinée de ce derniers, résistance aggravée encore par le conflit des races. Les quelques grandes propriétés qui pouvaient être mises en vente, au lieu d'être réparties entre la population locale, était achetées par le Gouvernement hongrois pour y établir des colonies hongroises. Aussi ces provinces étaient-elles des pays d'émigration intense, et les dirigeants hongrois eux-mêmes s'en montraient inquiets.

Aussitôt le pouvoir de la Hongrie disparu, dès 1919, les Assemblées législatives provinciales de la Transylvanie et du Banat adoptèrent un projet de réforme agraire; complété en 1921, il rappelle de près la loi applicable à l'ancien Royaume; mais les terres étant moins nombreuses et moins fertiles, les lots sont beaucoup plus petits — souvent de 5 jugars et le jugar ne fait guère qu'un demi-hectare, — et encore un grand nombre de paysans n'a pu être pourvu. La réforme n'est donc pas encore suffisante; elle devra être complétée, comme ce fut le cas d'ailleurs pour l'ancien Royaume, où il y a eu deux expropriations successives.

C'est contre cette réforme dont les résultats se sont montrés encore insuffisants que s'élèvent les optant hongrois. La Roumanie n'a fait qu'accomplir, par des moyens pacifiques, une réforme agraire analogue à celle qui s'est imposée à tout l'est de l'Europe, tantôt par ces mêmes moyens pacifiques, comme en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie, tantôt au contraire au prix de révolutions sanglantes comme en Russie. Peut-on lui objecter sérieusement qu'en l'accomplissant, elle a porté atteinte

au droit de propriété dont le respect est une des bases de la société?

A cette objection il suffit de répondre que la propriété est, en effet, une des bases de l'ordre social, mais non la seule ni même la première de toutes. Nous l'avons vu, il existe une hiérarchie des droits; un classement est nécessaire entre eux, — si non, en cas de conflit, il ne resterait que la force pour le résoudre, — et ce classement ne peut être fait que par la raison, seul guide de l'homme, travaillant sur les données des faits. Le droit à la vie passe avant le droit de propriété, et c'est avec raison que les théologiens déclarent excusable la soustraction d'aliments nécessaires. La justification décisive du droit de propriété, c'est qu'il constitue une juste rémunération du travail et qu'il est par là le meilleur moyen d'y encourager, pour le plus grand bien non seulement des individus mais aussi de la famille et de la société elle-même. Le droit de propriété devient ainsi un des meilleurs facteurs de la prospérité publique et de l'ordre social; c'est ce qui fait qu'économistes et théologiens se trouvent d'accord pour le défendre.

Mais précisément, dans cette situation toute particulière d'une classe paysanne longtemps opprimée et exploitée, en présence d'une révolution menaçante et de la nécessité de lutter contre la propagande bolcheviste faite sur place par les soldats russes débandés, on peut dire qu'il y avait au contraire opposition entre les nécessités de l'ordre social et la monopolisation du sol par quelques rares détenteurs. Ici, c'est le fondement et le but même de la propriété qui se retournent contre une organisation défectueuse, et c'est en toute sincérité que les gouvernants roumains pouvaient affirmer qu'ils luttaient précisément pour le droit de propriété privée, pour l'étendre et le consolider, et par là éloigner un risque de destruction totale; l'exemple russe était là pour prouver qu'il ne s'agissait pas d'une crainte chimérique.

C'est au fond la justification de toute expropriation pour cause d'utilité publique. Les citoyens, et au premier rang les propriétaires d'immeubles, jouissent des avantages et des garanties de la vie en société; il leur faut savoir, le cas échéant, consentir tel de ces sacrifices sans lesquels la vie sociale serait impossible. Et si un propriétaire peut être privé de sa terre pour la construction d'une route et d'un pont, qui osera prétendre que le maintien de la paix sociale menacée n'apparaît pas comme une raison suffisante d'expropriation? En réalité, ce n'est plus ici d'utilité publique, mais de nécessité publique qu'il faut parler. On se trouve alors en présence d'une mesure d'ordre politique, au sens le plus élevé du mot. La politique ainsi comprise, ce n'est aucunement la négation du droit à base de justice, c'est

au contraire l'adaptation des principes juridiques aux nécessités de la vie : c'est l'application opportune de la hiérarchie des droits et la constatation que le respect de la propriété n'est pas la seule règle de justice ni même la première de toutes.

### III

Que le droit de propriété, par cela même qu'il repose en grande partie sur l'utilité sociale, doive s'incliner devant des nécessités sociales plus impérieuses encore, cela se comprend à l'intérieur de l'Etat qui peut, au cas où la nécessité ou même seulement l'utilité publique est en jeu, imposer à ses nationaux, moyennant indemnisation, l'abandon de leur propriété : c'est le cas de toutes expropriations d'utilité publique, pour cause de travaux publics ou pour le maintien de la paix sociale.

Mais l'Etat peut-il, au nom de sa souveraineté, imposer chez lui des mesures de ce genre à des ressortissants d'autres Etats?

La question a soulevé en droit international une grave controverse. Jusqu'au siècle dernier, cette question ne se fût pas même posée; les divers Etats s'estimaient très généreux quand ils accordaient aux étrangers les mêmes droits qu'à leurs nationaux.

Puis certains abus ont amené l'éclosion d'une nouvelle doctrine, adoptée par un certain nombre de jurisconsultes. Dans ce système ce n'est plus l'égalité qui sert de base au traitement des étrangers, c'est une règle de justice objective. Pour les partisans de la Hongrie, la Roumanie aurait contrevenu aux principes de cette nouvelle doctrine; elle se serait mise en contradiction soit avec ce qu'ils pensent être les principes du droit commun international, soit même avec les clauses de son traité avec la Hongrie. Elle aurait donc commis un abus de pouvoir en imposant aux optants hongrois, au nom de sa souveraineté, une mesure qu'elle pouvait tout au plus imposer à ses nationaux; et le Tribunal arbitral mixte, compétent aux termes du Traité de Trianon, avait qualité pour dire le droit en ordonnant la restitution de leurs biens aux propriétaires dépossédés.

Il y a dans ces affirmations un étrange mélange d'erreurs et de vérités et il est nécessaire de les examiner de près.

Il est exact qu'il n'existe pas en faveur de l'Etat, en droit international, une souveraineté analogue à celle du droit interne. Ici encore c'est une question de définition. Si la souveraineté est, conformément au sens qu'elle a toujours eu en droit interne, le droit de commander en dernier ressort, il est certain qu'un droit de ce genre n'existe pas et ne peut exister entre Etats. On ne peut même pas concevoir une souveraineté internationale,

autrement que d'une façon négative en quelque sorte, la prétendue souveraineté internationale n'étant qu'un reflet de la souveraineté interne qui garantit l'Etat contre l'intervention d'une volonté étrangère, et alors son vrai nom est indépendance et non plus souveraineté.

Bien mieux, cette indépendance ne peut être absolue, sinon elle se trouverait en contradiction avec le fait de la solidarité toujours plus étroite des Etats, fait naturel ou loi naturelle à laquelle nul Etat civilisé ne peut aujourd'hui se soustraire. Il existe à coup sûr une société internationale, donc aussi un droit international, car il n'y a pas de société humaine sans droit. Au premier rang de ces règles internationales s'impose, bien entendu, le respect du droit des autres Etats et de leurs ressortissants. Dans l'affaire célèbre de l'Alabama, la condamnation au profit des Etats-Unis de la Grande-Bretagne, coupable seulement de n'avoir pris les mesures nécessaires pour arrêter la construction de navires armés en guerre, est venue affirmer qu'en cas de conflit les règles du droit international devaient l'emporter sur celles du droit interne. Voilà la part de vérité que renferme la thèse hongroise.

Mais cela veut-il dire que toute souveraineté de l'Etat, même en ce qu'elle a de légitime, a disparu? Il y aurait eu en ce cas simple substitution d'une souveraineté à une autre; depuis la création de la Société des Nations, sa souveraineté à elle serait venue remplacer celle de l'Etat, au moins en ce qui concerne les membres de cette société.

Il semble que ce soit la conception de certains internationalistes. Ils n'hésitent pas à déclarer que, si le droit international ne peut encore imposer aux Etats à l'égard de leurs nationaux un minimum de garanties, il n'y a là qu'une survivance de son ancienne infériorité; mais en tous cas, à l'égard des étrangers, c'est le droit commun international et non le droit interne qui fait loi. Par conséquent, même sur son territoire, l'Etat n'est plus souverain et c'est une sorte de super-Etat — puisque le droit commun international est supérieur à la volonté de l'Etat — qui détermine les règles à suivre et qui les détermine sans recours. La « compétence de la compétence », critérium de la souveraineté d'après les Allemands, est passée de l'Etat à un organisme international.

A mon sens, il y a là une grave erreur. Elle est évidente au point de vue du droit positif actuel; il n'y a pas encore, il n'y aura sans doute pas de sitôt un super-Etat. Et l'on peut même se demander si c'est bien là l'idéal de l'avenir. Certes, du moment qu'il existe une société internationale, des organes internationaux apparaissent également comme désirables, sinon

même nécessaires. Mais pas plus que l'Etat ne doit faire disparaître la famille ou l'association professionnelle, la société internationale de l'avenir ne doit pas faire disparaître les Etats, — sinon, à la limite, il est clair que le droit international disparaîtrait par là même.

Il ne doit donc pas plus y avoir de souveraineté illimitée des organes internationaux qu'il n'y en a une de l'Etat. Il ne faut pas recommencer en droit international la même faute qu'en droit interne où, au lieu de ramener à ses justes limites l'ancienne souveraineté royale absolue, on lui a substitué une souveraineté nationale non moins absolue et peut-être encore plus dangereuse, puisqu'elle n'est en fait qu'une souveraineté de la majorité. Il n'y a qu'une seule souveraineté qui soit illimitée, parce qu'elle est nécessairement conforme à la justice et à la raison, c'est celle du droit. Mais le droit est une abstraction en dehors, soit de cette sagesse et de cette volonté qui mènent le monde et où il trouve sa source première, soit de la raison et de la volonté humaines qui tentent de le mettre en œuvre. L'homme est toujours faillible; mais si, pour cette raison, une garantie internationale est nécessaire contre les abus des gouvernants nationaux, où sera la garantie contre les abus de pouvoir des organes internationaux? On se heurte toujours au fameux : *quis custodiet ipsos custodes?*

Il est très beau de parler, avec Rousseau, d'une volonté générale infaillible, ne voulant que le bien commun, et de transposer cette doctrine étatique à la future communauté internationale. Mais une douloureuse expérience nous a appris que cette prétendue volonté générale n'était en fait que celle d'une majorité, et très sujette à errer. Il est loisible de personnifier l'Etat ou la Société des Nations et de faire de cette collectivité la source de tout bien; mais toute prétendue volonté générale d'une société, quelque nombreuse qu'elle puisse être, sera toujours en fait celle d'un certain nombre d'hommes, sujets à erreur comme tous les hommes. Comme l'a remarqué Montesquieu, tout pouvoir est porté à aller jusqu'à la limite de ses forces; le pouvoir seul arrête le pouvoir. Et à ce point de vue, le maintien des nations et des Etats, à titre de frein et de contre-poids nécessaire, est, dans l'intérêt même de la communauté internationale, aussi désirable que la survivance des corps intermédiaires dans l'Etat.

C'est ici le point culminant du conflit entre l'Etat et la communauté internationale organisée, disons aujourd'hui la Société des Nations pour les Etats qui en font partie. Le maintien de la souveraineté des Etats va-t-il leur donner le droit, en cas de conflit avec un autre Etat ou avec la Société des Nations, de



prendre les armes pour défendre leurs prétentions par la force? C'était la conception ancienne, où le droit de guerre était considéré comme la plus haute manifestation de la souveraineté. La maintenir, c'est par là même maintenir l'anarchie internationale de ces derniers siècles.

Mais, s'il faut y renoncer, comme l'humanité n'a encore trouvé que deux moyens de résoudre les conflits, la solution par la force, ou le recours à un juge, ne faut-il pas ici prendre partie pour la Hongrie, qui précisément, dans son conflit avec la Roumanie, semble à l'heure actuelle ne réclamer qu'une chose, une solution judiciaire? Bien mieux, si on conteste la compétence des tribunaux arbitraux mixtes, exceptionnelle à bien des points de vue, et particulièrement dangereuse en ce qu'elle remet pratiquement au jugement d'un seul homme, le président du Tribunal arbitral mixte, la solution de questions dont peut dépendre le sort d'un Etat, la Hongrie se déclare prête à soumettre le litige à la Cour permanente de justice internationale. La compétence judiciaire, c'est le point sur lequel, très habilement, le comte Apponyi a le plus insisté dans son exposé devant le Conseil, appuyant sur la nécessité d'une indépendance absolue de la magistrature internationale et d'une séparation des pouvoirs complète entre les attributions du Conseil et celles des juges internationaux, comme elle existe en droit interne entre le législateur et le juge.

Peut-on admettre cette assimilation entre le droit international public et le droit interne? Non certainement, la situation est trop différente dans les deux cas. En droit interne en effet, il existe un législateur et un juge, condition nécessaire pour qu'on puisse parler de séparation des pouvoirs. Mais ici, le Conseil n'est pas un législateur, et le juge n'a pas une compétence générale. Reconnaître au juge international une compétence universelle, serait chose très dangereuse. Dans l'Etat, précisément parce qu'il existe des règles posées par le législateur et qui lient le juge, il y a une limite au pouvoir de ce dernier. En droit international, fréquemment, il n'y a pas de loi, il serait donc à la fois législateur et juge.

De plus le juge est irresponsable — cela est particulièrement vrai en droit international — et parfois son éducation et ses fonctions mêmes le rendent un peu formaliste. Pour ces deux motifs, dans les questions qui mettent les principes en jeu, il est porté à juger en droit pur, sans se préoccuper des conséquences. Il semble bien que ce soit arrivé dans l'affaire du *Lotus*, où la décision de la Cour repose au fond sur le principe qu'en droit ce qui n'est pas défendu est permis. Un principe de ce genre peut à la rigueur être admis en droit interne; l'on s'y

trouve en présence de codes complets et de lois détaillées et, en cas d'urgence, le législateur est là pour prendre les mesures nécessaires. En droit international, un semblable principe serait extrêmement dangereux; il justifierait les blocus dits pacifiques, et les bombardements également pacifiques sans doute, comme celui de Corfou en 1923 par l'Italie, sous prétexte qu'il s'agit là de représailles et non de guerre, et que le Pacte de la Société des Nations n'interdit que la guerre. De même, des auteurs allemands ont soutenu que l'Allemagne avait le droit d'utiliser les gaz asphyxiants en 1915 parce que certains Etats belligérants n'avaient pas ratifié les conventions de La Haye, même celles de la première Conférence, comme ce fut le cas à partir du moment où la République de Libéria entra en guerre. On voit les dangers de certains principes, proclamés ainsi d'une façon théorique en quelque sorte.

Un homme d'Etat, responsable en principe, est porté à prévoir de son mieux les conséquences de ses décisions et à éviter l'affirmation de règles abstraites à répercussion presque illimitée. C'est bien ce qui s'est produit ici si l'on examine respectivement la façon d'agir du Tribunal arbitral mixte et du Conseil. Il s'agissait d'une question vitale pour un pays, d'une réforme agraire sans laquelle ce pays se fut trouvé exposé à une révolution. Le Tribunal arbitral mixte — c'est-à-dire en fait son président, l'avis des deux assesseurs s'annulant pratiquement — n'a vu dans la question qui se posait que le principe formel du respect de la propriété privée, affirmé, lui semblait-il, par un texte. Peu importait que, dans les circonstances où l'on se trouvait, cette application absolue pût entraîner, avec la ruine de la Roumanie, la destruction de cette propriété même qu'il prétendait protéger. C'était là une conséquence d'ordre politique ou économique, et non plus juridique. Le Conseil n'a jamais voulu, et à bon droit, se placer sur ce terrain. Dans ces cas de ce genre, il n'y a pas qu'un intérêt d'exégèse juridique en jeu, il y a aussi un intérêt d'ordre politique et au plus haut point, parce que c'est le sort même de l'Etat qui se joue. Or un Etat a droit à la vie, au moins autant qu'un particulier à conserver sa propriété. Les hommes d'Etat qui composent le Conseil ne pouvaient méconnaître une telle vérité; ainsi posée, la question à résoudre ne pouvait faire doute, à moins de prétendre qu'en cas de conflit c'est l'intérêt individuel qui doit primer l'intérêt public.

Aussi faut-il remarquer que le droit international public s'est bien gardé de consacrer la compétence universelle et obligatoire des juridictions internationales. S'il l'avait fait, c'eût été la meilleure justification des hésitations qu'éprouvent déjà certains

Etats d'outre-mer à accepter la juridiction de la Cour permanente de justice internationale. Ce n'est pas sans un vif étonnement qu'on voit le comte Apponyi, dans son exposé à la dernière session du Conseil, affirmer à plusieurs reprises que le Conseil n'a pas qualité juridique pour interpréter les traités ni pour imposer aux parties son interprétation — alors qu'auparavant, nous l'avons vu, c'était la Hongrie elle-même qui, par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères, demandait au Conseil de connaître de l'affaire et de statuer au fond, souverainement bien entendu! Aujourd'hui, d'après le comte Apponyi, le Pacte soumet les différends entre membres de la Société à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire, c'est-à-dire à la Cour permanente de justice internationale. Et il insiste : l'idée maîtresse de la souveraineté des nations, c'est l'arbitrage; la magistrature internationale est nécessairement absolue; il n'existe pas une sorte de droit d'appel au Conseil; « une voie pacifique, à l'exclusion de tout autre, reste ouverte..., le recours à l'arbitrage. C'est la seule voie possible »! Un peu plus haut, il affirme d'ailleurs avec la même tranquillité que « l'intangibilité d'une loi agraire qu'une nation souveraine a proclamée sur son territoire, est tout à fait hors de cause; personne ne l'attaque » (1).

Les premières assertions sont aussi contraires à l'ensemble du Pacte, que la dernière l'est à l'évidence des faits. Tout le Pacte, lettre et esprit, proteste contre cette interprétation. A tort ou à raison, mais le fait n'est pas douteux, c'est l'influence anglo-saxonne qui l'a emporté et qui a fait préférer la médiation du Conseil à l'arbitrage. Jamais le Pacte n'a institué l'arbitrage obligatoire. Même en ce qui concerne l'interprétation des traités, aux termes de l'article 13, un litige n'est soumis à l'arbitrage que si les membres de la Société estiment que le « différend est susceptible, à leur avis, d'une solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique ». Bien mieux, le comte Apponyi semble ignorer également l'existence d'un autre texte capital, l'article 15, paragraphe 8, d'après lequel le Conseil doit s'abstenir de recommander aucune solution pour toutes les questions « que le droit international laisse à la compétence exclusive » d'une des parties. Et c'est précisément le cas des questions qui ressortissent directement de la souveraineté interne. L'immense progrès du droit international, c'est que, depuis le Pacte, c'est le Conseil qui doit reconnaître cette compétence exclusive; et non plus chaque partie arbitrairement; or, précisément ici le Conseil s'est nettement prononcé en faveur de la Roumanie à diverses reprises, et récemment encore dans sa décision du mois de septembre.

Le cas est ici d'autant moins douteux que l'article du traité invoqué par la Hongrie — par une interprétation que la Roumanie conteste énergiquement — aurait pour résultat de créer un véritable privilège au profit, non pas même des étrangers en général, mais d'une catégorie spéciale d'étrangers, les optants hongrois, c'est-à-dire d'anciens ennemis. Car l'article 250 ne vise que les optants hongrois et non les autres étrangers; de sorte qu'on arrive à des solutions directement contraires à la raison et au bon sens même. La Roumanie pourrait réaliser telle réforme, comme sa réforme agraire, à l'égard de tous les propriétaires d'immeubles situés sur son territoire, nationaux ou étrangers, sauf en ce qui concerne les Hongrois, protégés par ce texte. Et remarquons que cette protection ne viserait pas seulement l'expropriation. D'après l'article 232, la liquidation comprend les « mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres... pour quelque motif, sous quelque forme que ce soit », qui affectent la propriété des biens ennemis. C'est cette liquidation ainsi comprise que l'article 250 aurait pour but d'interdire. Or il existe depuis la guerre des pays, parmi ceux qui sont à la tête de la civilisation, comme la Grande-Bretagne et la France, où les impôts qui frappent les successions peuvent en certains cas atteindre ou dépasser 80 % du capital. Il est évident que de tels impôts affectent directement la propriété, puisque les héritiers se trouvent dépossédés pour plus des trois quarts. La conclusion inévitable, c'est que la Roumanie pourrait adopter une loi de ce genre si elle lui apparaissait comme indispensable pour l'équilibre de son budget; elle pourrait l'appliquer à tous, nationaux ou étrangers, sauf aux optants hongrois, dont la propriété est inviolable, et cela à perpétuité! Ce serait folie que d'attribuer une telle intention aux rédacteurs du Traité de Trianon.

Et si on laisse les textes de côté pour s'en tenir au droit commun international, on aboutit aux mêmes constatations. Qu'est-ce d'abord que ce droit commun international? Il est singulier de le voir invoquer par ceux qui nient le droit naturel, car il ne peut s'agir que d'un droit fondé sur la coutume internationale, reposant elle-même sur un accord tacite des Etats, et ici, non pas seulement la Roumanie, mais la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, et d'autres Etats encore, protestent énergiquement contre une prétendue coutume de ce genre, et avec grande raison. Jamais le droit naturel ou même le droit idéal, pas plus que le droit positif international, n'ont été jusqu'à établir en faveur des étrangers une protection telle qu'elle pût amener la ruine de l'Etat qui les accueille, en l'empêchant de faire chez lui des réformes jugées indispensables. Une telle conception se retournerait

directement contre les étrangers, qu'aucun Etat ne voudrait plus recevoir, puisque de ce jour il cesserait d'être maître chez lui.

Si l'on pousse les choses à l'extrême, remarquons qu'un seul étranger ou un très petit nombre suffirait à lui seul à empêcher toute réforme, surtout dans ces pays, où certaines familles possédaient des domaines grands comme tout un département français. L'opposition d'une seule d'entre elle suffirait à rendre la réforme impossible dans toute une région. La chose est d'autant plus inadmissible qu'en droit pur, et la prescription mise de côté, l'origine de ces latifundia est parfois assez contestable; c'est le cas en Bohême par exemple, où les immenses domaines de la noblesse magyare se sont constitués par la dépossession de l'ancienne noblesse tchèque.

Reste à répondre à une dernière objection, c'est que, en admettant la nécessité d'une telle réforme, il y avait toujours un moyen de la réaliser, en indemnisant complètement les intéressés.

A cela, on peut répondre, non pas seulement que ce serait déjà une violation du traité tel que le comprend la Hongrie, puisqu'il ordonne dans ce cas la restitution des biens injustement enlevés, mais surtout que la Roumanie a accordé aux propriétaires déposés une indemnité qui à ce moment paraissait équitable. Il est vrai que le leu roumain a depuis considérablement baissé. Mais la Roumanie n'y a certes été pour rien. Dans les autres Etats où il s'est produit une dépréciation analogue (et il en est où la chute à près de zéro de la monnaie nationale n'a pas été sans être favorisée à certains moments par des mesures gouvernementales), admet-on que les étrangers puissent, du fait de cette dépréciation, se retourner contre cet Etat et lui demander leur remboursement en monnaie saine?

Sans compter que cette indemnité, par son immensité, dépasserait les ressources d'un pays ruiné par la guerre comme la Roumanie. *L'Europe Centrale* constatait dernièrement que les seules réclamations de 167 grands propriétaires magyars s'élevaient à près d'un milliard et demi de lei or, ou 45 milliards de lei papier. Comme l'ensemble des billets émis par la Banque nationale roumaine ne représente pas plus de 22 milliards de lei, on voit que la Roumanie, en consacrant la totalité de ses ressources monétaires à l'indemnisation des optants hongrois, serait acculée à la banqueroute avant d'avoir pu donner satisfaction à la moitié d'entre eux! C'est aussi la meilleure réponse à faire à ceux qui trouvent que la Roumanie, créancière de fortes sommes de la Hongrie et qui lui a accordé un moratoire de guerre, pourrait se borner à inscrire pour mémoire, au passif de son compte, les sommes réclamées par les optants hongrois,

pour les compenser plus tard avec ce qui lui est dû. Mais si on reconnaît le droit de ces derniers à un remboursement intégral, que ce soit par ce procédé ou par un autre, comment empêcher tous les autres étrangers de réclamer à leur tour une indemnisation complète en monnaie or que la Roumanie sera dans l'absolue impossibilité de leur accorder?

\*.\*

La solution du Conseil est donc la seule raisonnable; elle n'est pas seulement une solution politique commandée par une impérieuse nécessité, elle est aussi la seule exacte en équité et en droit international positif actuel. Il n'y a pas de souveraineté internationale des Etats, mais ils possèdent, dans les limites du droit international, une souveraineté de droit interne, en vertu de laquelle ils peuvent, au premier chef, prendre les mesures qui, de bonne foi, apparaissent comme indispensables pour le salut de la société menacée. C'est un fait bien remarquable que les Hongrois restés en Roumanie, bien qu'ex-ennemis eux aussi, n'ont soulevé aucune plainte relative à la réforme agraire. Ce n'est pas qu'ils n'osent se plaindre, puisque, invoquant les clauses sur la protection des minorités, ils se plaignent fréquemment au contraire pour des atteintes, réelles ou non, qui seraient portées à leurs écoles ou à leurs églises. Mais ils sont maintenant Roumains, ils ont intérêt au maintien de l'ordre social, et ils ont reconnu la nécessité de la réforme agraire. On ne saurait demander aux optants hongrois de se montrer aussi désireux de voir les efforts de la Roumanie couronnés de succès; il est peut-être très humain, pour d'ex-ennemis, de poursuivre en même temps

« Leur bien premièrement et puis le mal d'autrui... »

Mais on conçoit que ce ne soit pas un point de vue qui puisse être encouragé. Tout ce à quoi ils ont droit, c'est à ne pas se voir imposer, par fraude, une liquidation déguisée; du moment qu'ils ne sont pas expropriés en tant qu'ex-ennemis, du moment qu'il s'agit d'une loi générale leur assurant l'égalité de traitement avec les autres propriétaires absents ou étrangers, ils ne peuvent se plaindre et ils n'ont aucun droit à réclamer un privilège en tant qu'ex-ennemis. Or, nous l'avons vu, la loi agraire roumaine distingue toujours entre cultivateurs et propriétaires, non entre Roumains et Hongrois, ni surtout entre Hongrois et autres étrangers.

Une fois de plus, le Conseil a donné la preuve de son sens poli-

tique très fin en faisant à une situation très délicate une juste et opportune application des règles du droit. Il l'avait déjà fait en 1925 dans l'importante affaire de Mossoul, où il attribua à la Grande-Bretagne un immense territoire sur lequel il semblait bien que la Turquie pouvait faire valoir un droit de souveraineté. Mais la souveraineté n'est légitime que si elle est exercée conformément à son but, qui est le bien public. Or la Turquie en abusait pour faire ou laisser massacrer des populations entières appartenant à des minorités ethniques ou religieuses. Sa souveraineté, devenue un moyen d'oppression et de destruction, perdait ainsi sa raison d'être; aussi le Conseil, après de longues et minutieuses enquêtes, attribua-t-il le territoire contesté à la Grande-Bretagne qui présentait de toutes autres garanties de bon gouvernement. De même ici, à trois années d'intervalle, mû par des raisons du même ordre, non pas seulement d'opportunité politique, mais aussi de justice et de droit, le Conseil de la Société des Nations, investi par le Pacte, à condition d'agir à l'unanimité, d'un droit de décision en dernier ressort comme médiateur en cas de conflit, n'a pas hésité, lui, le plus haut organe international et le défenseur né des droits des étrangers, à donner raison à un pays qui voulait, en vertu d'une loi prise dans les limites de sa souveraineté légitime, accomplir une réforme considérée comme le seul moyen de sauvegarder chez lui l'ordre social, et avec lui la propriété privée elle-même, qui eût couru risque de disparaître dans la tourmente.

---

# Affaire des optants hongrois en Transylvanie<sup>(1)</sup>

PAR

Louis LE FUR

*Professeur de Droit International à la Faculté de Droit de Paris*

---

Voici bientôt dix ans que la guerre est finie. Mais les luttes et les litiges qu'elle a engendrés sont encore loin d'être arrivés à leur terme. Aux rencontres sur les champs de bataille ont succédé les débats dans les prétoires. Mais souvent ces débats mettent, eux aussi, en péril, l'existence même des Etats. Il en est ainsi dans une affaire extrêmement grave, actuellement en instance devant le Conseil de la Société des Nations et de la solution de laquelle dépend le sort d'un pays que la grande guerre a, en quelque sorte, recréé : l'affaire des optants hongrois met en cause la paix sociale en Roumanie et, par ses répercussions lointaines, menace la paix du monde.

Les origines du litige remontent fort loin. Pour en saisir toute l'importance, il nous faudra jeter un coup d'œil rapide sur l'histoire de « la question de la terre » chez les Roumains. Jusqu'à la grande guerre la Roumanie a été un pays de « Latifundiæ », mais placé en bordure de la Russie, il n'est peut-être pas téméraire d'affirmer que la Roumanie ne pouvait ne pas se ressentir des vastes changements qui se produisaient de l'autre côté du Pruth.

Les réformes agraires en Roumanie ont suivi parfois le rythme des réformes agraires russes.

En 1861, le servage est aboli en Russie. En 1864, il l'est en Roumanie. En 1905, éclatent des désordres agraires en Russie. En 1907, des désordres de la même nature se propagent en Roumanie : le Gouvernement de Bucarest est obligé de mobiliser 120.000 hommes pour triompher d'une redoutable jacquerie.

En 1914, la Roumanie envisage la possibilité de procéder à une nouvelle répartition des terres. La guerre empêche la réalisation de ces projets. Le 12 mars 1917 se produit la révolution russe.

---

(1) Article paru dans la *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*, de Genève, n° de décembre 1927.



Le 22 mars, le roi Ferdinand de Roumanie lance un manifeste où il promet aux soldats, « fils de paysans », qu'ils obtiendront des terres à leur retour au pays.

L'art. 19 de la Constitution votée par le Parlement roumain, à Jassy, capitale temporaire, pose les principes de la grande réforme agraire.

Le 7 novembre 1917, les communistes s'emparent du pouvoir en Russie. La situation de la Roumanie est tragique. En face d'elle le bloc des puissances ennemies, derrière elle la Révolution Russe.

La Roumanie se hâte de réaliser une nouvelle répartition de la propriété foncière, afin de sauver le principe même de la propriété privée et l'ordre social menacés par les armées soviétiques.

Le 15 décembre 1918, la loi instituant la réforme agraire dans l'ancien royaume est votée. Ensuite, au fur et à mesure que l'autorité du Gouvernement roumain s'établit dans les nouvelles provinces, des lois complémentaires sont promulguées pour ces provinces.

L'extrême urgence de la réforme agraire est prouvée par le fait que presque la moitié (48 %) des terres cultivées de l'ancien Royaume appartenaient à 5.385 grands propriétaires, dont certains possédaient plus de 5.000 hectares. Il y avait 66 propriétaires qui possédaient des domaines supérieurs à 5.000 hectares; certains dépassaient 40.000, 50.000 hectare et davantage; 112 propriétaires possédaient des domaines de 3.000 à 5.000 hectares; 771 propriétaires avaient des domaines de 1.000 à 3.000 hectares; 1.122 propriétaires possédaient de 500 à 1.000 hectares et enfin 3.314 propriétaires avaient de 100 à 500 hectares (2).

La question agraire se posait avec la même acuité dans les nouvelles provinces. En Bessarabie les paysans s'étaient emparés des terres aussitôt après la révolution russe. En Bucovine et en Transylvanie, le Gouvernement roumain procéda lui-même à une nouvelle répartition de la propriété foncière. Dans cette dernière province, l'étendue des terres à distribuer était moins grande qu'ailleurs, de sorte que les lots accordés aux paysans se trouvaient être inférieurs à ceux accordés dans l'ancien Royaume et en Bessarabie.

L'étendue expropriée s'élevait en Transylvanie à 2 millions de jochs cadastraux (1.152.500 hectares) de terres cultivées et de prairies et 1 million de jochs cadastraux (576.250 hectares) de forêts; au total, 3 millions de jochs cadastraux (1.728.750 hectares). Le nombre des ayants-droit était de 892.856, mais il était impossible de les pourvoir tous de terres. Malgré cette grande réforme agraire, beaucoup de paysans transylvains ne purent rien

---

(2) *La Grande Roumanie*, par C. G. ROMMEHELLER, La Haye, 1926, p. 165.

obtenir et furent obligés de chercher des moyens d'existence en dehors de leur patrie (3).

Naturellement tous les propriétaires, quelle que soit leur qualité ou leur nationalité, ont dû se soumettre à cette loi de salut public qu'était la loi de la réforme agraire.

La Couronne, l'Etat, les Eglises, les couvents, les propriétaires roumains, russes, anglais ou français ont tous dû consentir d'énormes sacrifices. Nul n'a protesté, sauf un petit groupe de propriétaires hongrois, qui, avant la guerre, possédaient la majeure partie des terres de Transylvanie. Ces propriétaires, par leur opposition, pouvaient ainsi mettre en échec l'ensemble de la réforme agraire roumaine. C'est ici que l'affaire prend un caractère international et que s'institue entre la Roumanie et la Hongrie un long débat qui devait durer pendant des années.

Le 16 août 1922, le Gouvernement hongrois s'était déjà adressé à la Conférence des Ambassadeurs pour protester contre l'expropriation des biens immobiliers à laquelle la Roumanie avait procédé par voie de réforme agraire « à l'égard des personnes qui, « tout en ayant leur indigénat dans les territoires transférés par le « Traité de Trianon au Royaume de Roumanie, avaient opté pour « la nationalité hongroise ».

La Conférence des Ambassadeurs, par une note en date du 31 août 1922, informa le Gouvernement hongrois que ses réclamations devaient être adressées à la Société des Nations, car elles se rapportaient aux stipulations du traité conclu par la Roumanie avec les principales Puissances alliées et associées, relativement aux minorités.

Le 27 février 1923, la Conférence des Ambassadeurs confirmait à la Hongrie que l'affaire ne pouvait être que du ressort de la Société des Nations. La Hongrie s'adressa alors au Conseil de la Société des Nations. Le Conseil examina l'affaire, une première fois en avril 1923. On décida d'ajourner la question et de proposer aux parties de s'entendre par voie de négociations directes. Ces négociations eurent lieu à Bruxelles en mai 1923, sous la présidence de M. Adatci, Ambassadeur du Japon et Membre du Conseil de la Société des Nations. Un accord fut paraphé par les représentants des parties. Cet accord, le délégué hongrois, le Comte Csaky, l'avait paraphé en faisant usage des pleins pouvoirs qui lui avaient été conférés par le Gouvernement hongrois. Néanmoins, en juillet 1923, tandis que la Roumanie déclarait au Conseil de la Société des Nations, qu'elle ratifiait l'accord de Bruxelles, la Hongrie proclamait qu'elle désavouait son propre délégué et ne se considérait pas comme liée par l'accord conclu sous les aus-

---

(3) C. G. ROMMENDÖLLER, *op. cit.*, pp. 176-77.

pices de la Société des Nations et sous la haute autorité de l'honorable M. Adatci.

Puis la Hongrie recourait à une nouvelle procédure. Dès décembre 1923, les propriétaires hongrois déposaient au Secrétariat du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, siégeant à Paris, des requêtes qui tendaient à faire de ce Tribunal le juge de la validité de la réforme agraire roumaine dans les territoires appartenant anciennement au royaume de Hongrie. Le Gouvernement roumain opposa à ces requêtes une demande exceptionnelle, concluant à l'incompétence du Tribunal. Passant outre à cette demande, le Tribunal arbitral mixte se déclara compétent (le 10 janvier 1927) et enjoignit à la Roumanie de déposer sa réponse sur le fond dans un délai de deux mois. Placée devant ce qu'elle considérait comme un abus de pouvoir, la Roumanie riposta, le 24 février 1927, en déclarant, par la voie de son avocat, M. Alexandre Millerand, ancien Président de la République française, que son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. En même temps, le Gouvernement roumain saisissait du litige le Conseil de la Société des Nations, en invoquant le § 2 de l'art. 11 du Pacte, qui proclame que « tout membre de la Société a le droit, à titre « amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur « toute circonstance de nature à affecter les relations internatio-  
« nales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne « entente entre nations, dont la paix dépend ».

L'affaire des optants hongrois revint donc devant le Conseil de la Société des Nations le 7 mars 1927. Il fut décidé, conformément aux précédents, qu'un Comité de trois membres du Conseil étudierait de près la question et présenterait un rapport lors de la prochaine session du Conseil en septembre 1927.

Sir Austen Chamberlain, Secrétaire d'Etat Britannique aux Affaires étrangères, fut désigné pour présider ce Comité. On lui adjoignit le représentant du Chili et le représentant du Japon.

Cependant, le Gouvernement hongrois, sur ces entrefaites, introduisit à son tour une demande reconventionnelle tendant à ce que le Conseil de la Société des Nations voulût bien nommer deux arbitres suppléants afin de remplacer au Tribunal mixte, l'arbitre roumain défaillant.

Le 17 septembre 1927, Sir Austen Chamberlain présenta au Conseil le rapport du Comité des Trois et proposa certains principes qui devaient servir de base à un accord définitif entre les parties. Ces principes avaient été élaborés après consultation d'éminents juristes appartenant aux diverses nations représentées au Conseil et qui sont les guides juridiques habituels de ce grand organisme international.

Les conclusions du rapport de Sir Austen Chamberlain acceptées par la Roumanie, furent repoussées par la Hongrie.

L'affaire a donc été renvoyée à la session de décembre du Conseil de la Société des Nations. L'affaire en est là actuellement et la paix continuée à être menacée par cette longue succession de luttes politico-judiciaires.

\*\*

Passons maintenant à l'examen juridique des positions respectives des parties.

A la session de décembre du Conseil, la situation de la Roumanie apparaît extrêmement forte. En somme, le principe qu'elle a toujours défendu — l'égalité de tous les propriétaires devant les nécessités de la réforme agraire, l'égalité de tous devant la loi — a déjà été reconnu, à plusieurs reprises, sur le plan international, et cela par la Hongrie même.

Reportons-nous pour un moment à l'époque des négociations de paix.

La Hongrie vaincue, obligée de réparer les longues injustices dont elle s'était rendue coupable vis-à-vis de ses sujets Roumains, Slovaques, Croates et autres, ne demande qu'une chose : que ses propres ressortissants soient placés, dans les pays successeurs, sous un régime d'égalité avec les nationaux. C'est ce qu'elle réclame dans sa note à la Conférence de la Paix, le 19 février 1920.

« Nous demandons, écrivaient les Plénipotentiaires hongrois, « une déclaration rassurante, portant qu'aucun bien appartenant « à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne « monarchie austro-hongroise, ne soit séquestré, liquidé ou « exproprié en vertu d'une disposition légale, ou par une mesure « spéciale qui, dans les mêmes conditions, ne s'applique pas aux « sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette « mesure (4). »

Voilà donc le maximum de ce que réclamait alors la Hongrie : l'égalité de traitement.

La Conférence de la Paix n'a pas cru devoir donner suite à cette demande de la Hongrie et a refusé d'insérer dans le Traité les textes suggérés par la délégation hongroise. Aucune « déclaration rassurante » ne fut donnée à la Hongrie.

Les travaux préparatoires d'une loi ou d'un traité sont souvent très utiles, pour déterminer l'esprit du texte législatif ou contrac-

---

(4) *Les négociations de Paix Hongroise. Compte rendu des travaux de la Délégation de Paix de Hongrie à Neuilly-sur-Seine de Janvier à Mars 1920.* (Ouvrage publié par le Gouvernement Hongrois). Tome 2, p. 450.

tuel définitif. Ici, il apparaît clairement qu'à aucun moment la Conférence de la Paix n'avait eu l'intention de conférer aux ressortissants hongrois un privilège ou une exemption quelconque. Cette intention est précisée par l'épisode suivant : le 8 août 1919, M. Benès, ministre des Affaires étrangères de Tchécoslovaquie, adressait au Secrétaire général de la Conférence de la Paix, une lettre dans laquelle il demandait que le Traité mentionnât expressément que les biens des optants hongrois seraient soumis au même régime que les biens des ressortissants Tchécoslovaques. M. Benès ajoutait que l'absence de privilège pour les Hongrois était une chose qui se comprenait d'elle-même, mais que le but de sa proposition était d'empêcher à l'avenir tout litige en ce qui concerne l'interprétation du Traité de Paix.

Au nom de la Conférence de la Paix, la Commission des nouveaux Etats répondit à M. Benès qu'elle était absolument d'accord avec lui sur l'interprétation des clauses du Traité de Paix relatives aux biens hongrois. La Commission déclarait qu'il était même inutile d'introduire une disposition spéciale maintenant sous le régime de la loi Tchécoslovaque, *sans préférence d'aucune espèce*, tous les biens et propriétés situés sur le territoire de cette République.

Bien entendu, cette absence de tout privilège pour un groupe quelque de biens ou de propriétés, se rapporte non seulement aux territoires transférés à la Tchécoslovaquie, mais aussi aux territoires transférés à la Roumanie, signataire du même Traité de Trianon.

Il paraît exorbitant que la Hongrie puisse réclamer actuellement plus que ce qu'elle revendiquait, à titre de maximum, au moment des négociations de paix.

Les propriétaires hongrois ne peuvent prétendre à aucun privilège par rapport aux autres propriétaires. Ils doivent se soumettre à la loi commune roumaine. Telle est la réponse certaine qu'on peut tirer de l'étude des négociations qui précédèrent la signature du Traité de Trianon.

La Conférence de la Paix a donc jugé une première fois l'affaire en faveur de la Roumanie. Elle a reconnu le bien-fondé de la thèse roumaine selon laquelle nul ne saurait se soustraire aux lois générales de l'Etat.

Ce n'est pas tout. Nous avons mentionné déjà l'accord roumano-hongrois de Bruxelles. Le procès-verbal du 27 mai 1923, paraphé par le Plénipotentiaire hongrois et dont le Conseil de la Société des Nations a pris acte, en l'approuvant, déclare en toutes lettres :

« Le Traité de Trianon ne s'oppose pas à une expropriation des

« biens des optants hongrois pour raison d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire. » (5)

Il est vrai que le Gouvernement Hongrois a désavoué son représentant et a voulu anéantir ainsi l'accord intervenu entre les deux pays, accord qui reconnaissait le bien-fondé de la thèse roumaine. Ce désaveu a causé une pénible surprise au Conseil de la Société des Nations et particulièrement à M. l'ambassadeur Adatci qui avait présidé aux pourparlers.

Au Conseil de la Société des Nations, M. Adatci déclara : « M. le comte Csaky, premier délégué de la Hongrie, a toujours répondu à toutes mes questions au nom de son Gouvernement et après mûre réflexion; il a été convaincu que dans l'intérêt de son pays il devait signer et il a signé. » (6)

Le comte Csaky avait-il outrepassé ses pouvoirs? Nullement.

En effet, le délégué hongrois et son adjoint étaient arrivés à Bruxelles munis de pleins pouvoirs dans lesquels il était dit qu'ils avaient pleine autorité *pour traiter et signer au nom du Gouvernement Royal Hongrois les stipulations de la Convention à conclure* (7). Aussi Lord Cecil, représentant de l'Empire Britannique; M. Brantling, représentant de la Suède; M. Hanotaux, représentant de la France, protestèrent-ils contre l'attitude du Gouvernement Hongrois.

Quant à M. Adatci, représentant du Japon, sa déclaration fut nette. « Il est clair que l'activité du Conseil de la Société en vue de maintenir les bonnes relations entre les membres qu'un différend sépare, serait rendue impossible si, contrairement aux usages internationaux, les délégués envoyés par les parties et dûment autorisés par elles pour négocier sous les auspices d'un membre du Conseil, pouvaient ensuite être désormais désavoués par leur Gouvernement. » (8)

M. Adatci affirmait que les négociations de Bruxelles avaient donné des résultats positifs qui ne sauraient être mis en cause. Et cependant la Hongrie a rejeté l'accord, qui n'avait pu s'établir sur la question du prix, mais où elle reconnaissait que la réforme agraire roumaine n'est pas incompatible avec les dispositions du Traité de Trianon. Ce désaveu ne peut empêcher la Roumanie de considérer l'accord de Bruxelles comme une deuxième reconnaissance solennelle — et venant cette fois de la Hongrie elle-même — de la thèse qui justifie l'application intégrale de la loi agraire roumaine aux propriétaires hongrois de Transylvanie.

(5) Procès-verbal des négociations de Bruxelles, point 1, cité par M. TITULESCO à la séance du 7 mars 1927 du Conseil de la Société des Nations. *Journal Officiel de la Société des Nations*, VIII<sup>e</sup> année, n° 4, 1927, p. 5, 357.

(6) *Op. cit.*, p. 360.

(7) *Op. cit.*, p. 356.

(8) *Op. cit.*, p. 359.

Enfin, une troisième fois la thèse de la Roumanie a triomphé et cette fois devant le Conseil de la Société des Nations. Sur la proposition de Sir Austen Chamberlain, le Conseil a adopté, en septembre 1927, les trois principes suivants :

1° « Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918, n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire;

2° « Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

3° « Les mots « *saisie et liquidation* » mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un hongrois dans les dits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois. » (9)

Ces principes ont été acceptés par M. Titulesco, au nom de la Roumanie, mais ont été repoussés, au nom de la Hongrie, par M. le comte Apponyi.

Les Hongrois insistent sur le droit des juridictions internationales, et particulièrement des Tribunaux arbitraux mixtes de connaître de la validité de la réforme agraire roumaine.

Or, il est reconnu, en droit international, que les tribunaux internationaux ne possèdent qu'une juridiction exceptionnelle par rapport aux Etats souverains. Ainsi que le disait en termes excellents M. Politis, ancien ministre des Affaires étrangères de Grèce, et jurisconsulte réputé : « Entre les Etats, il n'y a pas de principe de justice obligatoire, il n'y a qu'une justice facultative qui n'est basée que sur l'accord des volontés. La compétence des tribunaux que les Etats intéressés saisissent est limitée aux cas prévus par leur accord. En dehors de ces cas, la justice internationale n'existe pas; le gouvernement cité en justice a le droit absolu de ne pas accepter une instance à laquelle il ne s'est pas engagé à se soumettre. » (10)

Les juridictions internationales n'ont pas « *la compétence de la compétence* », c'est-à-dire qu'elles n'ont pas le droit de déterminer elles-mêmes le cercle de leur compétence.

D'ailleurs, il en est de même en droit interne; c'est le pouvoir politique qui trace aux tribunaux les limites de leur compétence.

(9) Procès-verbal du Conseil de la Société des Nations, 47<sup>e</sup> Session, 1<sup>re</sup> séance, p. 5.

(10) T. A. M. Roumano-Hongrois, réclamations des optants hongrois de Transylvanie contre la réforme agraire en Roumanie. Débats sur la compétence, 16 décembre 1926. Plaidoirie de M. POLITIS, p. 62.



Ainsi le code français interdit aux juges, sous des peines sévères, de sortir du domaine du pouvoir judiciaire. Cette limitation de la compétence judiciaire doit, à plus forte raison, être acceptée en droit international, car la soumission des Etats à un tribunal est toujours volontaire; il n'existe pas, en principe, de souverain supérieur qui puisse les obliger à se présenter devant le juge.

L'Etat est maître sur son territoire; ce n'est qu'exceptionnellement et en vertu d'un acte émanant de la propre volonté de l'Etat, que les juridictions internationales pourraient avoir le droit de contrôler ses décisions concernant la situation des personnes et des biens sur son propre territoire.

Les traités de paix conclus après la grande guerre dérogent sur ce point au droit commun international. C'est par une innovation hardie que, dans certains cas, les Tribunaux arbitraux mixtes sont substitués aux juridictions nationales. Mais les Tribunaux arbitraux mixtes ne possèdent qu'une juridiction exceptionnelle et, par conséquent, leur compétence doit toujours être interprétée restrictivement.

Enfin l'art. 250 du Traité de Trianon, sur lequel les Hongrois fondent leurs prétentions de soumettre la réforme agraire roumaine au contrôle du Tribunal arbitral mixte constitue lui-même une dérogation à la règle générale établie par les traités de paix.

En effet, les Tribunaux arbitraux mixtes avaient été surtout institués, en principe, au profit des pays alliés. Un de leurs grands buts était de permettre aux ressortissants alliés d'obtenir des Puissances centrales des indemnités et des restitutions destinées à dédommager les ressortissants alliés qui avaient souffert des mesures économiques de guerre prises par les Puissances centrales entre 1914 et 1918.

En somme, les Tribunaux arbitraux mixtes rentrent dans le plan général des réparations.

Dans certains cas, les traités de paix, notamment ceux de Trianon et de Saint-Germain, permettent aux Puissances vaincues d'utiliser à leur profit les Tribunaux arbitraux mixtes. Mais alors (et l'art. 250 du Traité de Trianon est précisément un de ces cas exceptionnels) il faut, selon l'esprit même des traités, interpréter la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes d'une manière restrictive.

Mais il y a plus. La réforme agraire roumaine ne peut-être comprise parmi les mesures interdites par l'art. 250 du Traité de Trianon. Cet article prohibe toute mesure de saisie ou de liquidation qui frapperait *les biens hongrois comme tels et cela seulement en Transylvanie*.

C'est une règle strictement limitée *ratione loci et ratione personae*.



Or, la réforme agraire roumaine s'applique à tous les propriétaires et à tout le territoire (sous réserve de certaines modifications pour les diverses provinces, nécessitées par les différences de conditions techniques).

*Les propriétaires hongrois ne sont pas frappés comme tels : la réforme ne se rapporte pas uniquement à la Transylvanie, donc l'interdiction de l'art. 250 ne peut être invoquée.*

La réforme agraire en Roumanie a été réalisée dans un but d'utilité publique, plus encore, dans un but de salut public. Or, dans un cas analogue, la Cour permanente de Justice internationale, dans son Arrêt N° 7, rendu dans l'affaire des biens allemands en Haute-Silésie, déclare :

« Les mesures défendues sont seulement celles que le droit international commun ne permet pas de prendre à l'égard des étrangers. L'expropriation pour utilité publique, la liquidation judiciaire et les actes analogues ne sont pas affectés par la Convention. » (11)

Le droit international commun permet certainement que les étrangers soient soumis aux règles de l'expropriation pour utilité publique.

Passant outre à toutes les considérations relatives au pouvoirs des juridictions internationales, le Tribunal arbitral mixte s'est cependant déclaré compétent.

Dans ces conditions, la Roumanie a-t-elle vraiment le devoir de se sacrifier? Doit-on admettre le principe proclamé par M. Titulesco : « *Fiat justitia, pereat Romania!* »

Ce ne sont pas là de vaines paroles, car il s'agit réellement pour la Roumanie d'une question de vie ou de mort. La révolution sociale est à craindre dans le cas où la réforme agraire serait remise en cause.

Le principe de la propriété privée n'est-il pas fondé en grande partie sur l'intérêt social? Comment donc, au nom d'un formalisme juridique singulièrement dangereux, pourrait-on le retourner contre l'intérêt général? Ce serait le cas de rappeler l'ancienne maxime : *Summum jus, summa injuria!*

La réforme agraire roumaine a précisément été entreprise pour sauver les fondements de la propriété privée, indispensables à la vie de toute communauté civilisée. En défendant les droits de quelques grands propriétaires, on risque de mettre en péril le principe lui-même. D'autre part, il ne faut pas oublier que ces propriétaires ne sont pas, du point de vue politique, intéressés au salut de la Roumanie. Si cet Etat se trouvait en proie à des

(11) Arrêt n° 7 de la Cour Permanente de Justice Internationale, p. 22, cité par M. Politis, *op. cit.*, p. 54.

troubles sociaux, il n'est pas impossible que la Hongrie espère en tirer certains avantages politiques... Ce n'est là qu'un aspect particulier de la question, mais qu'il ne faut pas perdre de vue.

Lorsqu'on considère les droits fondamentaux de l'individu, on doit établir une certaine hiérarchie entre ces droits : ainsi, par exemple, le droit à la vie passe avant le droit de propriété. Il en est de même pour les Nations.

Les résolutions du Conseil de la Société des Nations qui donnent, en principe, raison à la Roumanie, ont été très attaquées de divers côtés. Cependant, ces résolutions ont été prises après consultation de juristes éminents : il y avait parmi eux M. Fromageot, jurisconsulte du Ministère français des Affaires étrangères; sir Cecil Hurst, Conseiller légiste du Foreign Office; M. Gauss, Conseiller du Ministère des Affaires étrangères d'Allemagne, etc.

Ces juristes sont arrivés à une conviction unanime concernant le bien-fondé de la thèse roumaine. Il est vrai que du côté hongrois on a invoqué des avis juridiques contraires. Cela prouve, tout au moins, que la question, du point de vue de la science du Droit, est controversée.

Peut-on exiger de la Roumanie qu'elle risque sa stabilité intérieure et son existence même pour se conformer à une décision intervenue sur un point aussi douteux?

En un cas où la paix internationale elle-même est mise en péril, la décision d'où peuvent découler de telles conséquences relève uniquement d'un seul homme, le Président du Tribunal arbitral mixte, car en un cas de ce genre bien entendu, chacun des deux arbitres vote pour son pays respectif. Or, le Président du Tribunal arbitral mixte s'est déjà prononcé en faveur de la thèse hongroise sur la question de compétence (arrêt du 10 janvier 1927). Donc il ne peut plus que, ou bien se déjuger, en renonçant à sa doctrine antérieure, ou bien s'y tenir résolument et condamner la Roumanie au risque de la plonger dans les troubles sociaux les plus graves.

Dans ces conditions on conçoit que les hommes d'Etat roumains, responsables du sort de leur pays, hésitent à le faire dépendre des décisions d'une juridiction ainsi constituée.

Ils affirment avec raison que c'est le Conseil de la Société des Nations, organe politique suprême dans le domaine international, qui est compétent pour connaître de l'ensemble du litige roumano-hongrois, litige qui menace la paix du monde.

La Hongrie voudrait réduire le rôle du Conseil, en bornant ses attributions à la nomination de deux arbitres suppléants pour le Tribunal arbitral mixte conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon. Mais le Conseil ne peut être obligé d'agir ainsi, comme

une sorte d'automate. L'art. 4 du Pacte de la Société des Nations qui — ne l'oublions pas — fait partie du Traité de Trianon, déclare que : « Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. »

Le Pacte domine le Traité de Trianon; le Conseil en vertu du Pacte a des obligations plus vastes et plus lourdes que celles que lui confère l'art. 239 du Traité de Trianon. Il faillirait à son devoir s'il s'arrêtait au seul texte de l'art. 239 et s'il se dérobaît à son devoir essentiel, qui est de veiller à la paix.

La Roumanie a appelé l'attention du Conseil sur son litige avec la Hongrie en invoquant l'alinéa 2 de l'art. 11 du Pacte. L'art. 11 du Pacte passe avant l'art. 239 du Traité, car il a pour objet les intérêts supérieurs de l'humanité et non pas les intérêts d'un petit groupe.

On ne peut pas dire, ainsi que l'ont fait certains avocats de la cause hongroise, que soumettre le litige au Conseil de la Société des Nations, c'est donner libre cours à l'arbitraire. Les Traités sont la loi des parties. Le Conseil doit régler les différends qui surgissent entre les membres de la Société sur la base des Traités, sur la base du Droit. On a longtemps discuté en droit international, — et on discute encore, — pour établir une distinction exacte entre les questions dites « *justiciables* » et celles qui sont dites « *non justiciables* ». Mais qu'il s'agisse de litiges susceptibles de recevoir une solution strictement juridique ou encore de problèmes qui doivent recevoir une solution plutôt politique, il est clair que le Conseil de la Société des Nations doit toujours être guidé par le droit et qu'on ne peut prétendre que ses décisions ressortissent de l'arbitraire. Le Conseil est un organe politique. Aussi il a une plus grande liberté d'action que les juridictions. Il n'est pas lié comme ces dernières par les règles strictes de la procédure. En cela il est supérieur aux juridictions quand il s'agit de régler certains problèmes politiques les plus graves, de la solution desquels dépend la paix des Nations.

Le Conseil, organe politique, décide lui-même de sa compétence. Lorsqu'il est saisi d'une demande en vertu de l'art. 11 du Pacte, il lui appartient de prendre les mesures qui lui paraissent les plus appropriées en vue de l'accomplissement de la grande tâche à lui confiée. On ne peut prétendre rétrécir son action en la limitant aux stipulations d'un seul article d'un Traité.

La Hongrie a présenté encore une demande en quelque sorte subsidiaire. Elle proposait au Conseil de la Société des Nations de prendre un avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale. C'était là une manœuvre habile, car la Hongrie semblait se placer ainsi sous l'égide et sous la protection de la plus haute juridiction internationale. Selon le comte Apponyi, le Con-

seil serait obligé de demander un avis consultatif à la Cour de La Haye.

En insistant sur le caractère purement « juridictionnel » du différend, le délégué de la Hongrie s'est efforcé d'établir la *souveraineté* de la magistrature internationale. Or cette souveraineté est purement imaginaire.

Nous avons vu que la compétence des juridictions internationales est toujours exceptionnelle et que ce sont les organes politiques qui tracent les limites de cette compétence. Même à l'intérieur de l'Etat on ne saurait parler de la *souveraineté* du pouvoir judiciaire, celui-ci étant coordonné et subordonné au pouvoir législatif.

La séparation des pouvoirs ne signifie pas leur indépendance absolue les uns vis-à-vis des autres. C'est le pouvoir politique, seul souverain, qui institue les tribunaux, qui leur prescrit les règles de la procédure et leur assigne le cercle de leur compétence. On aurait beau chercher dans le droit international positif, on ne trouverait aucun texte instituant ou reconnaissant la souveraineté des tribunaux internationaux. Actuellement, encore aucun Etat n'est obligé de se soumettre à un Tribunal international à moins d'y avoir consenti une fois pour toutes ou pour tel cas particulier.

Le Conseil de la Société des Nations peut parfaitement prendre ses décisions sans en référer à la Cour de La Haye. S'il s'agit d'un conflit qui a pris un caractère politique, d'un conflit qui met en péril la paix internationale, il est même du devoir du Conseil d'agir librement dans la plénitude de ses droits et de ses responsabilités.

La compétence du Conseil est la règle, tandis que la compétence des tribunaux internationaux est l'exception. Pourquoi le comte Apponyi semble au contraire présenter l'exception comme la règle, s'élevant ainsi contre un principe bien établi du droit international positif?

A propos des objections du comte Apponyi, il convient aussi de relever sa remarque où il est dit que la réforme agraire roumaine resterait intacte, même si les revendications des propriétaires hongrois venaient à triompher. C'est là, de la part du comte Apponyi, une méconnaissance complète de la réalité des choses. Il est évident que si tout le système de la réforme agraire venait à être mis en cause en Transylvanie, il en serait immédiatement de même dans l'ancien Royaume et en Bessarabie. Ce serait toute la question sociale posée de nouveau en Roumanie, dans ce pays voisin de la Russie soviétique.

On peut facilement se rendre compte des dangers que cette situation comporterait, non seulement pour la paix intérieure de la Roumanie, mais pour la paix internationale elle-même.

Mais en dehors de toute considération politique et en se tenant exclusivement sur le terrain du droit, on ne peut qu'approuver la décision du Conseil de la Société des Nations selon laquelle les Hongrois en Roumanie doivent être placés, par rapport à la réforme agraire, dans la même situation que les sujets roumains.

En principe, les étrangers ont droit à l'égalité de traitement. Mais ils doivent se soumettre aux lois générales de l'Etat qui les accueille.

Si l'on s'écartait de cette règle générale du droit positif, on créerait au profit des étrangers un privilège exorbitant qui ne manquerait pas de susciter contre eux l'hostilité des ressortissants de l'Etat où ils résident. Poussé à l'extrême, le principe de la protection spéciale des étrangers se retournerait contre eux, car les Etats admettraient de plus en plus difficilement les étrangers à entrer et à s'établir sur leur territoire et la vie internationale qui comporte et doit comporter des contacts multiples et permanents entre les nationaux des divers Etats, s'en trouverait diminuée et ralentie.

D'autre part, si l'on reconnaît qu'il y a égalité de droits entre les étrangers et les nationaux, il faut reconnaître aussi qu'il y a égalité de charges. Les étrangers qui résident sur le territoire d'un Etat jouissent de la protection de ses lois et de sa force armée, ils utilisent constamment son administration et ses services publics.

Par conséquent, il est naturel qu'ils supportent, dans une mesure au moins égale avec les nationaux, les charges imposées par l'Etat.

Les étrangers doivent payer les impôts établis par l'Etat où ils résident, ils doivent céder leurs biens en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, ils doivent accepter les mesures générales prises par l'Etat pour le salut de tous.

C'est précisément ces principes qui ont guidé le gouvernement roumain et qui ont été consacrés par le Conseil de la Société des Nations dans ses résolutions de septembre 1927. S'il en avait été autrement, on aurait institué au profit des Hongrois résidant en Roumanie un véritable privilège qui aurait créé pour ce dernier pays une situation intolérable et donné lieu à des difficultés insolubles.

Si l'art. 250 du Traité de Trianon devait être interprété comme le voulait le comte Apponyi, c'est-à-dire comme donnant aux Tribunaux arbitraux mixtes le droit de se prononcer sur toute atteinte quelle qu'elle soit aux biens des Hongrois en Roumanie, ne pourrait-on pas prétendre que même les charges fiscales générales imposées aux propriétaires par l'Etat roumain devraient être contrôlées par les juridictions internationales, en tant que ces charges frappaient les biens hongrois?

Aujourd'hui, dans beaucoup de pays, les taxes successorales frappent les héritiers de telle sorte qu'elles leur enlèvent parfois les trois quarts de la succession. Supposons qu'il en soit ainsi en Roumanie: selon la théorie du comte Apponyi, on pourrait plaider devant les tribunaux internationaux l'exemption des biens hongrois en Roumanie par rapport aux taxes successorales établies dans ce pays. On arriverait ainsi à créer au profit des optants hongrois en Roumanie, *un privilège illimité quand à son étendue, et illimité aussi quant à sa durée*. Les biens hongrois en Roumanie seraient déclarés *de toute façon et pour toujours intangibles*.

Cette stratification de certaines conditions économiques et sociales serait contraire au développement d'un Etat moderne et à la vie elle-même.

Les défenseurs de la thèse hongroise invoquent souvent le droit international commun et affirment que le respect de la propriété privée est un des principes fondamentaux de ce droit. Cela est incontestable. Mais encore faut-il se demander ce qu'est au juste le droit international commun? Ce droit doit-il être supérieur au droit international conventionnel?

Si l'on s'en tient à la théorie positiviste, le droit international a pour origine *exclusivement* la volonté des Etats. Selon cette théorie, le droit international commun ne serait que l'ensemble des coutumes reconnues par un accord tacite des Etats, et alors il s'ensuit que les traités, qui sont le résultat de la volonté expresse des Etats, doivent être reconnus comme étant supérieurs au droit international commun: dans ce cas, on ne saurait opposer les principes de droit international commun au texte des Traités. Or, le texte du Traité de Trianon ne donnant pas aux optants hongrois le droit de se soustraire aux règles générales de la réforme agraire roumaine les principes du droit international commun, dans cette doctrine, ne sauraient prévaloir contre lui.

Quant à nous, nous reconnaissons volontiers, à l'encontre de la théorie positiviste, l'existence du droit international commun. C'est un droit objectif qui se base sur les principes du droit naturel ou rationnel et le droit de propriété trouve place parmi ces préceptes.

Mais il ne faut pas s'arrêter à un seul principe, il faut toujours avoir le système tout entier présent à l'esprit, et dans ce système il s'établit inévitablement une certaine coordination entre les divers éléments.

Nous ne pouvons que rappeler ici ce que nous avons dit de la hiérarchie nécessaire entre les divers droits fondamentaux, qu'il s'agisse de ceux de l'individu ou de ceux de l'Etat; pour l'individu, le droit à la vie passe avant le droit à la propriété; pour l'Etat aussi, le droit à l'existence passe avant l'obligation de res-

pecter la propriété individuelle, et c'est là-dessus que, dans tous les pays repose la théorie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Et, quant à la question du prix, la Roumanie l'ayant fixé dans des conditions raisonnables, on ne saurait en bonne justice, la rendre plus responsable de la baisse de sa monnaie nationale que les autres puissances belligérantes, qui à part les puissances anglo-saxonnes, ont toutes connu le même effondrement.

Le salut public, la paix internationale sont les biens suprêmes à la conservation desquels doivent tendre tous les efforts des Etats civilisés

Nous estimons que la Roumanie se présente, à la session de décembre, au Conseil de la Société des Nations, dans une position juridique inexpugnable.

Le Conseil, organe politique le plus élevé du monde, s'est prononcé en sa faveur. Aucun texte n'oblige la Roumanie à soumettre sa grande réforme agraire au contrôle d'une juridiction internationale quelle qu'elle soit, fût-ce le Tribunal arbitral mixte ou la Cour permanente de la Haye.

La Roumanie rendrait un véritable service au progrès du droit international et à la paix du monde en se maintenant sur ses positions et en insistant sur le respect des décisions du Conseil.

La question de la répartition de la propriété foncière est une question vitale pour toutes les nations. C'est une question qui doit être laissée à la conscience et au jugement des peuples et de leur gouvernements responsables. C'est là une question purement interne, une de celles pour lesquelles l'alinéa 8 de l'art. 15 du Pacte de la Société des Nations pourrait, avec raison, être invoqué. La Roumanie peut affirmer qu'il s'agit là d'une « question domestique » et opposer ainsi aux prétentions de la Hongrie le dit alinéa 8 de l'art. 15 du Pacte. On sait que, dans le cas où il y a divergence de vues en ce qui concerne l'application à telle ou telle question du principe contenu dans cet alinéa, c'est le Conseil de la Société des Nations qui se prononce. Il est à présumer que le Conseil déclarera que la réforme agraire constitue réellement une « question domestique ».

---

# La Question des Optants hongrois devant le Conseil de la S. D. N.

par

Charles LYON-CAEN

*Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Paris  
Membre de l'Institut  
Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences  
Morales et Politiques.*

---

Le soussigné, membre de l'Institut de France, Doyen honoraire de la Faculté de droit de l'Université de Paris, consulté sur les questions suivantes :

1° *La question des optants hongrois, sous son double aspect politico-juridique, pouvait-elle être soumise au Conseil de la Société des Nations?*

2° *Le Conseil de la Société des Nations, saisi par la Roumanie en vertu de l'article 11 du Pacte et par la Hongrie en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, avait-il le droit de refuser de remplacer le juge du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois retiré par le Gouvernement roumain?*

3° *Pour donner une décision sur la matière, le Conseil de la Société des Nations était-il obligé de renvoyer l'affaire devant la Cour permanente de justice internationale de La Haye pour avis consultatif?*

Emet l'avis suivant :

FAITS.

Aucune des trois questions posées ne touche au fond du différend qui existe entre la Roumanie et la Hongrie. Mais pour faire comprendre ces questions, il est essentiel, avant d'en aborder l'examen, d'exposer, au moins d'une façon résumée, les faits qui ont donné naissance à ces questions.

Depuis plusieurs années un grave différend s'est élevé entre la Hongrie et la Roumanie. Antérieurement à la guerre mondiale, on avait décidé dans un but d'apaisement social d'attribuer aux paysans des terres cultivées par eux et cela moyennant



une indemnité dont elle fixait les bases. En 1914 une constituante fut réunie. La guerre retarda ses travaux. Néanmoins, de 1917 à 1921, plusieurs lois furent adoptées réalisant cette vaste réforme agraire. Elle a été appliquée dans toute l'étendue de la Roumanie, sans distinction. Dans les territoires qui lui ont été annexés en vertu du Traité de Trianon, elle atteignit tous les propriétaires de terres, roumains et étrangers, y compris ceux qui ont opté pour la conservation de leur nationalité hongroise. Un certain nombre de ceux-ci ont protesté contre l'application qui leur était ainsi faite de la loi agraire roumaine. Ils ont prétendu qu'il y avait là une violation de l'article 250 du Traité de Trianon, d'après lequel les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlés par eux, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou à liquidation. Le Gouvernement hongrois a soutenu cette prétention. Le Gouvernement roumain l'a combattue. Il a fait valoir que la mesure admise par la loi agraire roumaine constituait une expropriation, non une liquidation. Il a ajouté qu'en soustrayant à son application les optants hongrois, on créerait à leur profit une situation préférentielle, alors que, d'après les principes généraux du Droit, tout ce que peuvent demander les étrangers, c'est d'être traités par les lois du pays où ils sont établis comme les nationaux. Ce différend a été porté par la Hongrie devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, composé, conformément au Traité de Trianon (article 239) de trois membres, dont deux juges appartenant à chacun des deux Etats et un Président de nationalité neutre. Le Gouvernement roumain, qui avait la qualité de défendeur, a opposé l'incompétence du tribunal, affirmant qu'une réforme agraire n'est pas une liquidation, mesure de guerre atteignant les seuls sujets ennemis, parce que ennemis. Malgré l'évidence du bien fondé de la thèse roumaine le Tribunal s'est déclaré compétent. A la suite du jugement admettant la compétence du Tribunal arbitral-mixte roumano-hongrois, le Gouvernement roumain ne voulant pas continuer à collaborer à une usurpation de pouvoirs, a déclaré qu'il retirait du tribunal le juge de nationalité roumaine pour le jugement des affaires concernant l'application de la loi agraire roumaine aux optants hongrois. Le Tribunal arbitral-mixte roumano-hongrois s'est trouvé ainsi mis dans l'impossibilité de statuer au fond.

Après le retrait du juge roumain, le Conseil de la Société des Nations a été saisi d'abord par le Gouvernement roumain et plus tard par le Gouvernement hongrois, de deux demandes fondées sur les dispositions de l'article 11 du Pacte et celles de l'article 239 du Traité de Trianon.

Le Gouvernement hongrois, alléguant que le siège du juge roumain du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois était vacant, a demandé au Conseil de la Société des Nations de suivre la procédure fixée par l'article 239 du Traité de Trianon pour qu'il fût pourvu à la vacance.

Le Gouvernement roumain a, de son côté, saisi le Conseil de la Société des Nations d'une demande fondée sur l'article 11, deuxième alinéa, du Pacte, d'après lequel tout membre de la Société des Nations a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend.

Devant le Conseil de la Société des Nations, le Gouvernement roumain et le Gouvernement hongrois ont été en complet désaccord sur l'une et sur l'autre des deux demandes portées devant le Conseil de la Société des Nations.

D'un côté, le Gouvernement hongrois a soutenu que le Conseil de la Société des Nations n'était pas compétent pour intervenir, en vertu de l'article 11 du Pacte, qu'il y avait tout au moins lieu pour le Conseil de demander l'avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale de La Haye, et que le Conseil devait faire le nécessaire pour que le siège vacant du juge roumain dans le Tribunal arbitral mixte fut occupé.

D'un autre côté, le Gouvernement roumain a soutenu, au contraire, qu'en vertu de l'article 11 du Pacte, la compétence du Conseil existait, qu'il n'avait nullement l'obligation de réclamer l'avis consultatif de la Cour de La Haye et qu'il devait refuser de procéder au remplacement du juge roumain que le Gouvernement roumain avait retiré du Tribunal arbitral mixte après que ce tribunal s'était déclaré compétent.

C'est en présence des faits ainsi résumés que sont posées les trois questions formulées ci-dessus. Il y a lieu de les examiner et de les résoudre successivement.

#### EXAMEN DES QUESTIONS POSÉES. — SOLUTIONS.

1° *La question des optants hongrois, sous son double aspect politico-juridique, pouvait-elle être soumise au Conseil de la Société des Nations?*

Il a été soutenu, au nom du Gouvernement hongrois, que le Conseil de la Société des Nations ne pouvait pas intervenir, qu'il était incompétent pour examiner la question à raison de sa nature juridique. Selon le représentant de la Hongrie, le Conseil ne peut être appelé à intervenir que lorsqu'il s'agit de questions politiques;

pour les questions de Droit, il y a d'autres organes, elles sont exclusivement réservées aux Tribunaux arbitraux mixtes et à la Cour permanente de justice internationale de La Haye. Pour appuyer cette opinion, il a été rappelé que généralement dans les divers états, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, les Tribunaux seuls sont compétents pour statuer sur les questions juridiques et il a été allégué que confier l'examen de ces questions à d'autres que des magistrats aurait les plus graves inconvénients.

Cette argumentation est assurément ingénieuse. Mais elle est inexacte, et son inexactitude résulte de plusieurs raisons.

Il est vrai sans doute, il est à peine besoin de le dire, que le principe de la séparation des pouvoirs admis dans les Etats met obstacle à ce que d'autres organes que les Tribunaux connaissent des questions de nature juridique. Mais la Société des Nations n'est ni un Super-Etat, ni même un Etat, c'est une institution d'une nature toute spéciale, qui a une organisation originale et particulière. Du reste, si même la Société des Nations devait être considérée comme un Etat existant à côté des Etats qui en sont membres, il ne résulterait pas de là que, dans la Société des Nations, le principe de la séparation des pouvoirs serait nécessairement admis. Il n'y a pas là une sorte de principe de Droit naturel supérieur qui devrait être admis, même en l'absence de toute disposition spéciale le consacrant.

Dans les dispositions du Traité de Trianon qui constituent le Pacte, on chercherait vainement une disposition de cette sorte. Loin qu'une telle disposition existe, les termes de l'article 11, 2° alinéa, du Pacte, implique que le Conseil de la Société des Nations a compétence pour intervenir quelle que soit la nature des questions qui peuvent faire craindre que la paix ne soit troublée. Du reste, le but essentiel dans lequel la Société des Nations a été constituée exige impérieusement que le Conseil de cette Société ait une compétence illimitée, c'est-à-dire s'applique aux questions juridiques comme aux questions politiques.

L'article 11, 2° alinéa du Pacte, sur lequel s'est fondée la Roumanie pour saisir le Conseil de la Société des Nations est ainsi conçu :

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société  
 « a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de  
 « troubler la Paix ou la bonne entente entre Nations dont la  
 « Paix dépend ».

Les mots *sur toute circonstance* impliquent avec évidence que quelle que soit la cause qui menace de troubler la Paix et la

bonne entente entre les Nations, il peut être fait appel par un membre de la Société des Nations à l'intervention du Conseil.

Du reste, s'il en était autrement, si l'intervention du Conseil de la Société des Nations était exclue pour les questions de nature juridique, le but essentiel qu'on a eu en vue en organisant cette grande institution pourrait souvent être manqué. Son objet est d'assurer autant que possible le maintien de la Paix. Quand celle-ci est menacée, il faut que le Conseil puisse, par son intervention, éviter le risque de guerre. Si, quand des questions de nature juridique troublent les bonnes relations entre des Etats, le recours au Conseil de la Société des Nations n'était pas possible, il faudrait recourir ou à la Cour de La Haye ou à un Tribunal arbitral mixte. Ces juridictions, à raison de la procédure à suivre devant elles, ne peuvent pas assurément se prononcer avec la rapidité qui peut être nécessaire pour empêcher que les Etats n'en viennent aux mains. En attendant la décision à rendre, la guerre pourrait éclater et elle aurait causé bien des dévastations et de nombreuses pertes de vies humaines quand le jugement serait prononcé.

Le Conseil de la Société des Nations seul peut, avec toute la rapidité qui, parfois est nécessaire, se prononcer sur le litige qui met la Paix en danger et prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à un désaccord international.

Du reste, il n'est pas toujours facile de déterminer si une question sur laquelle des Etats sont divisés est de nature juridique ou politique. Puis, à côté des questions qui ont exclusivement l'une de ces deux natures, il en est qui sont à la fois juridiques et politiques. Ce caractère mixte semble appartenir à la question des optants hongrois qui divise si profondément la Roumanie et la Hongrie.

*2° Le Conseil de la Société des Nations saisi par la Roumanie en vertu de l'art. 11 du Pacte et par la Hongrie en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, avait-il le droit de refuser de remplacer le juge, membre du Tribunal arbitral roumano-hongrois retiré par le Gouvernement roumain?*

L'article 239 du Traité de Trianon, après avoir déterminé l'organisation du Tribunal arbitral roumano-hongrois, vise, dans son troisième alinéa, le cas de *vacance*. D'après cette disposition, si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourvoit pas, dans le délai d'un mois, à la désignation du membre du Tribunal qui le représente, le Conseil de la Société des Nations choisit deux personnes appartenant à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre et le Gouvernement adverse fait choix d'un remplacement parmi ces deux personnes.

Il est, tout au moins, douteux que l'on se trouve dans le cas prévu par l'art. 239, 2<sup>e</sup> alinéa, du traité de Trianon. Celui-ci, comme cela vient d'être indiqué, vise le cas de *vacance*. Or, il y a évidemment *vacance* d'un siège de juge lorsqu'un juge meurt, donne sa démission ou est empêché par une cause quelconque de remplir ses fonctions, d'une façon absolue, de telle façon qu'il manque pour une affaire quelconque. Y a-t-il *vacance*, au sens de l'art. 239, 2<sup>e</sup> alinéa, quand il y a seulement obstacle à ce qu'un juge prenne part aux délibérations du Tribunal arbitral mixte pour une affaire déterminée ou pour des affaires d'une certaine espèce? C'est douteux. Or, c'est là ce qui se présente dans l'espèce; le Gouvernement roumain n'a retiré le juge représentant la Roumanie que pour les affaires relatives à l'application de la loi agraire roumaine aux optants hongrois. C'est là un cas tout spécial et exceptionnel. On comprend que les rédacteurs du Traité de Trianon n'y aient même pas songé. Dès lors, le procédé indiqué par l'art. 239, 2<sup>e</sup> alinéa, pour le remplacement du juge, n'est pas applicable dans l'espèce.

Du reste, en admettant qu'au contraire cette disposition soit applicable, il n'en résulte pas que le Conseil de la Société des Nations ait l'obligation de s'y conformer. On ne saurait assez le dire, il est essentiel que, pour l'accomplissement de sa haute et difficile mission, le Conseil de la Société des Nations ait un pouvoir absolu, grâce auquel il peut, selon les circonstances qui peuvent être de la plus grande variété, prendre ou ne pas prendre telle disposition, telle décision, adopter telle mesure qui lui semble bonne pour établir l'entente entre les Nations et pour éviter la guerre. On conçoit que le Conseil de la Société des Nations puisse estimer que, d'après les circonstances, il est préférable qu'il ne recoure pas à la procédure de l'article 239, 2<sup>e</sup> alinéa, du traité de Trianon pour pourvoir à la vacance d'un siège du juge d'un tribunal arbitral mixte.

Dans l'espèce, un des Gouvernements en cause, le Gouvernement roumain, prétend, avec raison que le Tribunal arbitral mixte est incompétent, que le jugement qu'il rendrait sur le fond serait inexistant, de telle sorte qu'après ce jugement, le différend subsisterait avec tous les inconvénients et les dangers qu'il présente. Pourquoi le Conseil de la Société des Nations, en présence de tels faits, ne pourrait-il pas trouver qu'il est préférable de ne pas prendre une mesure qui, sans doute, permettrait au Tribunal arbitral mixte de se prononcer, mais qui ne serait pas de nature à mettre fin à une situation dangereuse pour le maintien de la paix. Il importe que, pour remplir sa mission, le Conseil de la Société des Nations, jouisse de la plus complète

liberté; le choix entre les moyens dont il peut disposer lui appartient sans aucune restriction.

3° *Pour donner une décision en la matière, le Conseil était-il obligé de renvoyer l'affaire devant la Cour de La Haye pour avis consultatif?*

La Cour permanente de justice internationale de La Haye a, comme son nom même l'indique, pour mission principale de statuer sur les litiges qui lui sont soumis, et, par suite, de rendre des jugements. Mais elle peut être appelée à jouer un autre rôle; quand une difficulté de nature juridique se présente, on peut recourir à cette haute juridiction pour lui demander son avis. c'est ce qu'on appelle un *avis consultatif*. Depuis sa constitution, la Cour de La Haye a eu à donner fréquemment des avis de ce genre. Théoriquement, les avis consultatifs de la Cour permanente de justice internationale ne sont pas obligatoires pour ceux qui ont requis un avis de ce genre. Mais en fait, les intéressés ou plus généralement ceux qui ont requis l'avis de la Cour s'y soumettent toujours.

Il est certain que le Conseil de la Société des Nations, s'il ne se trouve pas suffisamment éclairé sur une question de Droit, peut demander, avant de se prononcer, l'avis consultatif de la Cour de justice de La Haye. Il y a là une consultation qui peut être de la plus grande utilité; les hauts magistrats qui composent cette Cour sont d'éminents jurisconsultes et leur opinion, émise à l'unanimité ou à la majorité, est digne de la plus grande confiance. Mais le Conseil de la Société des Nations n'a pas l'*obligation* de consulter la Cour de La Haye sur les questions de droit sur lesquelles il a à prendre partie. *Il y a là pour le Conseil une simple faculté*. Le Conseil, s'il trouve qu'il n'est pas suffisamment éclairé, a le choix de la mesure à laquelle il peut recourir pour avoir un avis qui le guidera; il peut s'adresser à un ou à plusieurs jurisconsultes ou requérir l'avis de la Cour permanente de justice internationale.

Pour que le Conseil de la Société des Nations fût obligé de demander son avis à la Cour de La Haye, il faudrait qu'une disposition formelle lui imposât cette obligation. Le Pacte ne renferme aucune disposition de ce genre.

Des motifs multiples, d'une très grande force, justifient le caractère purement facultatif du recours à la Cour de La Haye pour obtenir d'elle un *avis consultatif*. Sans doute, comme il est dit plus haut, théoriquement un tel avis n'est pas obligatoire pour le Conseil de la Société des Nations, en ce sens qu'il peut ne pas s'y conformer. Mais, en fait, il importe au plus haut point, que, lorsqu'un avis consultatif a été donné par la Cour,

on s'y soumette, comme s'il s'agissait d'un jugement. Autrement, une atteinte grave serait portée à l'autorité de la Cour. Aussi, en réalité, le Conseil de la Société des Nations qui lui demande un avis consultatif se dessaisit complètement de la question; il y a une impossibilité de fait à ce que le Conseil écarte l'avis consultatif pour adopter une opinion contraire. On comprend que le Conseil ne veuille pas recourir à une mesure qui aboutit à la dessaisir.

Ce n'est pas tout. On sait que, devant la Cour permanente de justice internationale, on suit, lorsqu'il s'agit pour elle de donner un avis consultatif, la même procédure que lorsqu'il s'agit d'une affaire litigieuse, c'est-à-dire d'un procès sur lequel la Cour doit rendre un jugement. Il y a donc un échange de mémoires entre les intéressés qui soutiennent des opinions divergentes, puis des plaidoiries et une délibération de la Cour qui, à raison de la grande conscience avec laquelle les magistrats de la Cour exercent leurs fonctions, demande un assez long temps. Aussi n'est-ce qu'après plusieurs semaines que la Cour arrive à formuler son avis. Le délai est encore prolongé si, au moment où un avis consultatif lui est demandé, elle n'est point en session.

La gravité du différend, la surexcitation des esprits dont il est la cause, les actes de violence déjà accomplis peuvent exiger que le Conseil de la Société des Nations, saisi d'une demande d'intervention en vertu de l'art. 11, 2° alinéa du Pacte, prenne une décision prompte, ne tarde pas à déterminer les mesures qu'il juge utiles pour maintenir la paix. S'il y avait pour le Conseil une obligation de recourir préalablement à la Cour de La Haye, afin d'obtenir d'elle un avis consultatif, il est hors de doute qu'une décision prompte ne pourrait intervenir.

Toutes ces considérations expliquent rationnellement que le Conseil de la Société des Nations saisi en vertu de l'article 11, 2° alinéa du Pacte, ait, quand une question de nature juridique est posée devant lui, non l'obligation mais la simple faculté de demander un avis consultatif à la Cour permanente de justice internationale de La Haye.

Paris, 2 novembre 1927.

---

# **The Roumano-Hungarian dispute as to expropriations in Transylvania**

BY

J. E. G. de MONTMORENCY, M. A., LLb. (Cantab)

*Barrister at Law,*

*Quain Professor of Comparative Law in the University of London.*

---

I am asked to answer certain definite questions as to the duties of the Council of the League of Nations (under the Covenant of the League of Nations annexed to the Treaty of Trianon of June 4th 1920 and certain articles in the said Treaty) in relation to the expropriation of the lands of certain proprietors in Transylvania, known as the Hungarian Optants. The issue between the Hungarian and the Roumanian Governments on which these questions arise is of highest importance, since it involves the ultimate principles on which the authority of the League of Nations depends.

## **SUMMARY OF THE FACTS**

The relevant facts relating to this dispute are apparently as follows :

Some months before the outbreak of the War of 1914 a General Election in Roumania affirmed, on the ground of national necessity, the principle of the expropriation of large estates in order to create peasant proprietorship on a substantial scale. The outbreak of war delayed legislation, but in 1917 during the war the appropriate legislation was passed on the terms that the expropriated owners should be granted Government Stock payable in 50 years bearing interest at 5 %, the nominal value being estimated as equal to the cash value. After the Armistice of November 11th, 1918, these same social reforms were applied to Transylvania and other territories transferred to Roumania as the result of the war. The Hungarian peasants in Transylvania benefited in the same way as the Roumanian peasants in the old Kingdom of Roumania, and the Hungarian landowners suffered



with the Roumanian landowners as a result of the fall in the value of Roumanian money. The Hungarian landowners in Transylvania who had chosen under the Treaty of Trianon to remain Hungarian subjects and are known as the Hungarian Optants refused and still refuse to accept these Agrarian reforms unless they are compensated in gold. They contend that the operation of the Agrarian Law amounted in fact to war liquidation or retention of enemy property (within the meaning of Article 232 of the Treaty of Trianon) and that this is expressly forbidden by Article 250 of the said Treaty. Article 250 provides that claims under the Article shall be submitted to the *Mixed Arbitral Tribunal* provided by Article 239 of the said Treaty. Article 239 supplies machinery for the creation of this Tribunal of three judges, two of the members being appointed by the Hungarian and Roumanian Governments respectively, and the President being chosen by agreement between the same two governments. The Article provides a procedure for creating the tribunal in the event of disagreement between the Hungarian and Roumanian Governments as to the President of the Tribunal, but in fact agreement was reached and this alternative procedure never became operative.

A preliminary question was whether the Mixed Arbitral Tribunal was competent to decide the question whether the expropriation of the lands of Hungarian Optants was a measure of liquidation. This matter was argued before the Tribunal in December 1926, the Roumanian Government only appearing for the purpose of denying the competence of the Tribunal. On January 10th, 1927 the Tribunal declared, by a majority, that it was competent, and the Roumanian Government immediately withdrew in respect to all Agrarian cases the judge whom they had nominated and who has dissented from the Majority Judgment.

On this question of competence it may be said that an Arbitral Tribunal as a rule cannot determine the limits of its own competence unless the instrument which creates it (in this case the Treaty of Trianon) makes the jurisdiction depend on the decision of the Tribunal itself to the effect that a state of affairs exists upon which the jurisdiction depends. I am not asked to advise whether the Mixed Arbitral Tribunal was entrusted by the Treaty of Trianon with powers that make it the final judge of its own jurisdiction (1) but I may say that I find it difficult to detect

---

(1) As to the question of jurisdiction see the English cases *MAY v. MILLS* (1914) 30 Tlr. 287; *PRICE v. POKIN* (1839) 10 A. et E. 139; *FARRELL v. East Counties Railway Co* 1848, 2 Eych. 344; *A. G. for Manitoba* (1922), 1 A. C. 276; *The BETSY G. SPENCER BOWEN Res Judicata* (1924) 74-5.

any such delegation of authority in the Treaty of Trianon. In any event there is no Court of Appeal from a decision of the Mixed Arbitral Tribunal.

The Roumanian Government as a result of the decision and the consequent withdrawal of their judge carried, by request dated Feb. 24th, 1927, the whole question (under Article 11, paragraph 2 of the Covenant of the League of Nations) before the Council of the League in order to explain their action. The Hungarian Government replied by demanding that the Council of the League should replace the judge withdrawn by the Roumanian Government, under the provisions of Article 239 of the Treaty of Trianon. The Council of the League considered the matter on March 7th, 1927, and appointed a Committee of Three to find the solution and to report at the Session of June 1927. This Committee sought the opinion of six eminent international lawyers drawn from six different nations and in the light of that opinion framed the report which was presented to the Council on September 17th, 1927. This report laid down the three following principles.

1. The provisions of the peace settlement effected after the war of 1914-18 do not exclude the application to Hungarian Nationals (including those who have opted for Hungarian Nationality) of a general scheme of Agrarian Reform.

2. There must be no inequality between Roumanians and Hungarians, either in the terms of the Agrarian Law or the way in which it is enforced.

3. The words "Retention and liquidation", mentioned in Article 250, which relates only to the territoires ceded by Hungary, applies to the measures taken against the property of a Hungarian in the said territories and in so far as such owner is a Hungarian National.

In view of these principles the Committee of Three suggested that the Council of the League should make the following recommendation :

- a) To request the two parties to conform to the three principles enumerated above.

- b) To request Roumania to reinstate her judge on the Mixed Arbitral Tribunal.

Other proposals in the case of non-acceptance of either or both the parties to the dispute were also made.

The Roumanian Government accepted the proposals of the Committee of Three and the Hungarian Government rejected these proposals. The Council, after long debate, decided unanimously to accept the Report up to and not beyond Paragraph (a). The two members of the Council who are parties to the

dispute were not asked for an opinion but were asked to delay their opinion until December 1927 in the hope that they would favourably consider the decision of the Council to request the two parties to conform to the three principles enunciated above.

I am asked to advise :

1. Under the Article 11 of the Covenant and Articles 239 of the Treaty of Trianon can the Council refuse to nominate an Auxiliary Judge.

2. Should the Council refer to the Permanent Court of Justice at the Hague for an Advisory Opinion on the rulings which it has suggested to the litigants.

## OPINION

### I

Under Article 11 of the Covenant and Article 239 of the Treaty of Trianon can the Council refuse to nominate an Auxiliary Judge ?

I approach the question at first from the point of view of the textual construction of Article 239. The Mixed Arbitral Tribunal has decided by a majority of 2 to 1 that it is competent to deal with the question of the expropriation under the Roumanian Agrarian Law of Hungarian Optants who are landowners in Transylvania. The Roumanian Judge on the Tribunal was, thereupon, withdrawn by his Government. The question of construction is whether the Council of the League can refuse to appoint a substitute. At this stage I do not pause to enquire whether the Tribunal had power to assert its own competence, or whether the decision is right. I am content on this matter to adopt the views of the six jurists before mentioned though I should wish to express my opinion that the retirement of the Roumanian judge from the Mixed Arbitral Tribunal in respect to all Agrarian matters was entirely justified in the circumstances of the case.

The Hungarian Government has demanded that the Council of the League shall appoint under Article 239 of the Treaty of Trianon a substitutional or auxiliary judge in order to enable the Mixed Arbitral Tribunal to function anew in the Agrarian cases. The question falls into two parts :

a) Whether the Council has power on the construction of Article 239 to nominate a substitutional judge at all.

b) If so, whether it is compelled to do so.

a) This is a pure question of construction on the wording of Article 23g and the Annexe to that Article. Annexe 1 provides that "Should a member of the Tribunal... retire... the same procedure will be followed for filling the vacancy as was followed for appointing him". That procedure is indicated in clause a or Article 23g. The wording is as follows : "Each such Tribunal shall consist of three Members. Each of the Governments concerned shall appoint one of these members. The President shall be chosen by agreement between the two Governments concerned. In case of failure to reach agreement, the President of the Tribunal and two other persons either of whom may in case of need take his place, shall be chosen by the Council of the League of Nations... these persons shall be Nationals of Powers that have remained neutral during the War."

So far it is clear, in my opinion, that this clause only refers to a dispute as to the person to be chosen as President. The President was to be chosen by agreement and if agreement was not reached the Council was to choose three persons, Nationals of Powers neutral during the war, and nominate one of these as President, the other two being available to take the President's place in case of need. In fact in the case of Hungary and Roumania agreement as to the President of the Tribunal was reached, and the Council was not called upon to choose three persons, or any person, and there is not in existence any panel of selected persons.

The second paragraph of (a) seems to apply only to the original selection of the President of the Tribunal. But the third paragraph appears to enlarge the meaning of the second paragraph and deals with any vacancy in the Tribunal. Its runs as follows :

If in case there is a vacancy a Government does not proceed within a period of one month to appoint as provided above a member of the Tribunal, such member shall be chosen by the other Government from the two persons mentioned above other than the President.

This paragraph assumes that there are two persons available duly chosen by the Council. But there are not any such persons because the Council was only directed to choose them on the occasion of the setting up of the Tribunal in a case where no agreement was reached as to the appointment of the President. In my opinion on the due establishment of the Tribunal the Council in this respect became *functus officiis*. The two persons indicated in Paragraph 2, were, by that paragraph, if neces-

sity arose for choosing them, to be available for taking the place of the President, and, by Paragraph 3 to be available for filling places vacant on the Tribunal. But no such persons had ever been appointed and in my opinion cannot now be appointed. It might be contended that if the Presidency of the Tribunal became vacant there might be a duty on the Council to appoint the President and two other persons if the two governments failed to agree, but this seems to extend unduly the meaning of Clause (a). It should be noted that the French text makes it still more clear that the Council can only intervene on failure of an agreement between the two Governments to choose the President. The French text runs :

Le président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux gouvernements intéressés. Au cas où cet accord ne pourrait intervenir le Président...

Hence I am of opinion that the case for the intervention of the Council of the League under Article 239 of the Treaty of Trianon only arises when there is a dispute as to the choice of a President for the Tribunal; that as the occasion for the exercise of this power did not arise on the establishment of the Tribunal the Council is probably *functus officio* in this matter but that in any event it could only arise (if at all) on the occasion of a vacancy in the Presidency of the Tribunal. In these circumstances Paragraph 3 of Clause (a) of Article 239 can only operate if it so happens (as it has not happened in this case) that "the two persons" are available. The vacancy must be filled in accordance with the Annex 1: "Should one of the members of the Tribunal... retire, the same procedure will be followed for filling the vacancy as was followed for appointing him." Paragraph 3 of Clause (a) only deals with the case where this original procedure fails and it deals with it in a manner that provides no procedure that can meet the present case. The case before me is not met by Article 239. It may be that it was an intentional omission on the part of the framers of the Treaty of Trianon, or it may be that the case is not met *per incuriam*. Moreover it must be remembered that the Roumanian judge was only withdrawn in respect of a particular class of case and that there is not a vacancy at all in one sense of that term. A judge who declines to hear a particular case for adequate reasons cannot be said to have retired so as to create a vacancy. The Government appointing him may be asked to replace him but that is another matter altogether and comes under the provision of the Covenant of the League of Nations.

a) and b). I am therefore of opinion that under Article 239 of the Treaty of Trianon the Council of the League not only can but must refuse, in the existing circumstances, to nominate an auxiliary judge of the Roumano-Hungarian Mixed Arbitral Tribunal.

The question remains whether there is any duty of the Council under Article 11 (2) of the Covenant which would be unfulfilled by the refusal of the Council to nominate an auxiliary judge to the Tribunal.

To this question I am clearly of the opinion that the answer is in the negative since the right of any member of the League to bring to the attention of the Council threatening circumstances affecting international relations imposes no duty on the Council to take specific action in any special case. I am, however, clearly of opinion that the Council, in pursuance of the powers bestowed on it by the Covenant of the League of Nations, is competent to secure the replacing of a judge on the Mixed Arbitral Tribunal in question. The third paragraph of Article 4 of the Covenant states in definitive terms that "The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the Peace of the World". If we apply this power to a case under the second paragraph of Article 11 of the Covenant, where a member of the League has brought to the attention of the Council a circumstance "affecting international relation which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations on which peace depends", I am of opinion that this is "a matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world". The word "deal" ("connaît") in Article 4 of the Covenant, in my opinion gives the Council power to arrive at practical conclusions for the purpose of preserving the peace of the world and if this conclusion involves the appointment of an auxiliary judge to the Mixed Arbitral Tribunal in question, I am of opinion that the Council, in pursuance of the procedure of Article 15 of the Covenant, is entitled authoritatively to ask the Government of Roumania to replace the judge (who has been withdrawn from a certain class of case) on the Mixed Arbitral Tribunal, and I am further of opinion that a refusal to comply with this request would be followed by the penalties indicated in Article 15 of the Covenant. But I am also clearly of opinion that the Council has perfect freedom of action in this matter and that there is no duty imposed by the Covenant on the Council to appoint an auxiliary judge. But this question though answered in the negative, leads to a consideration of the second question laid before me.

## QUESTION II.

Should the Council refer to the permanent Court of Justice at the Hague for an advisory opinion on the rulings which it has suggested to the litigants?

Article 11 of the Covenant enables each member of the League to bring to the attention of the Council any threatening circumstances affecting international relations. By Article 12 members of the League agree to submit disputes either to arbitration or enquiry by the Council. Article 13 deals with the disputes which the parties to the disputes recognise as suitable for submission to arbitration. Article 14 provides for the creation of a permanent Court of International Justice "to hear and determine disputes of an international character which the parties thereto submit to it" and to "give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly". Article 15 provides that in the case of disputes not submitted to arbitration under Article 13 "the members of the League agree that they will submit the matter to the Council". This is a compulsory submission. Paragraph 2 of Article 15 states "the Council shall endeavour to effect a settlement of the dispute", and if successful shall make the facts and settlement public, "as the Council may deem appropriate". If the dispute is not settled the Council, either unanimously or by a majority vote, shall publish a "Report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto". Any member of the Council may do the same.

The facts of this case, in my opinion, come within the class of cases which Article 15 of the Covenant was designed to meet. Under Article 11, Paragraph 2, Roumania has brought to the attention of the Council threatening circumstances affecting international relations between herself and Hungary. Under Article 12 of the Covenant Roumania and Hungary are bound to submit a dispute "either to arbitration or to enquiry by the Council". There has been no agreement between these Sovereign States, which are both members of the League, to submit the matter to arbitration in accordance with Article 13 and so the matter stands compulsorily submitted to the Council under Articles 12 and 15. It may be noticed in passing that the decision must come from the Council as it is too late now to refer the matter to the Assembly of the League under paragraph 9 of Article 15.

The Council, in the course of its endeavours to effect a settlement of the dispute, appointed a Committee of Three, who secu-

red the unanimous opinion of six eminent jurists belonging to six different nations, and the Council held unanimously that the report of the Committee of Three, so far as the principles formulated by the said jurists are concerned, should be adopted in order to terminate the dispute. The Council therefore requested "the two parties to conform to the three principles enumerated above". The two parties, being litigants, abstained from voting on this question (as provided by Article 15 of the Covenant) but the Government of Roumania made it clear that they accepted the report of the Committee of Three and the Government of Hungary that they rejected the report. The representatives of the two parties were asked by the President of the Council to delay giving their formal opinions until December 1927, and the Council agreed to submit the recommendations contained in the agreed report to the consideration of the governments interested and to beg them to conform to the principles included therein.

The question now is whether in these circumstances the Council of the League should refer to the Permanent Court of International Justice at the Hague for an advisory opinion on the rulings which the Council has suggested to the litigants.

I may say in passing that if the matter were referred by the Council to the Permanent Court of International Justice at the Hague for an advisory opinion under Article 14 of the Covenant and the decision of that Court was opposed to the opinion of the six jurists who have already advised the Council, and if this decision of the Permanent Court were accepted—as presumably it would be accepted—by the Council, the result would be preferential treatment of the Hungarian Optants, a result, I am instructed, which Count Apponyi specially disclaimed at the Peace Conference in 1919.

There can be no doubt that the court in question has power to give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council. But in my opinion the Council by the submission of the report to the parties and the publication of the report, has exhausted its powers in this particular case. The Council in accordance with Paragraph 3 of Article 15 has published "a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto". In my opinion it would be inconsistent with the essential dignity of the Council of the League to submit recommendations which it has declared to be "just and proper" to any Tribunal whatever for review. No doubt the Council before issuing its report could have asked the Court at the Hague for an advisory opinion. Instead of doing so it chose in its



absolute discretion to accept an opinion, which was unanimous, from six international lawyers of the highest repute. On that opinion it issued an unanimous report. If this report were now to be submitted to the Permanent Court at the Hague a precedent would be set up by which that Court would become in effect a Court of Appeal from the Council and the Assembly on combined matters of law and policy. If the Court at the Hague disagreed with the conclusions unanimously arrived at by the Council of the League it would be equivalent to a direction from the said Court to change recommendations which the Council of the League has already decided to be "just and proper" within the meaning of Article 15 of the Covenant.

The result would be to undermine, in my opinion, confidence in the action of the Assembly and the Council of the League in matters which threaten "to disturb international peace or the good understanding of nations upon which peace depends". In my opinion there is nothing in the wording of the Covenant of the League of Nations to suggest such a course of procedure. In my opinion Advisory Opinions under Article 14 of the Covenant are to be sought by the Council or Assembly of the League in order to enable a report to be made and are not to be sought for the purpose of testing a report already published.

In these circumstances I am clearly of the opinion that the Council of the League should not refer to the Permanent Court of International Justice at the Hague for an Advisory Opinion on the rulings which it has suggested to the litigants as a guide to the solution of the questions involved.

November 16th, 1927.

---

# Un grand conflit international

## *Les lois agraires roumaines et la question des optants hongrois devant la Société des Nations*

PAR

Paul PIC

*Professeur de Droit International Public à l'Université de Lyon*

---

Posée tout d'abord devant la Conférence de la paix en 1920 (note hongroise du 15 février 1920), déferée ensuite aux tribunaux roumains, l'affaire des optants hongrois, prétendument lésés par l'application à la Transylvanie des lois agraires roumaines, a été pour la première fois soumise à l'examen du Conseil de la Société des Nations en 1923, en exécution de l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations.

L'accord de principe intervenu à cette époque entre les plénipotentiaires roumains et hongrois ayant été répudié par le gouvernement de Budapest, les optants hongrois soumièrent alors leurs réclamations au Tribunal arbitral mixte roumain-hongrois institué à Paris par l'art. 239 du *Traité de Trianon* du 4 juin 1920.

Le gouvernement roumain ayant immédiatement décliné la compétence de ce tribunal d'exception, pour connaître de l'application régulière d'une loi interne, uniformément applicable aux nationaux et aux étrangers, et le tribunal saisi s'étant néanmoins, par décision en date du 10 janvier 1927, déclaré compétent, en s'appuyant sur les art. 62, 232, 239, 250 combinés du *Traité de Trianon*, le litige est de nouveau pendant devant la Société des Nations, dans des conditions nouvelles que nous précisons plus loin.

Il ne saurait être question pour nous, en présence de la multiplicité des travaux, plaidoiries, mémoires ou articles publiés sur la question, au cours de ces dernières années, d'en reprendre ici l'examen détaillé. Sous son apparence juridique, ce litige soulève en réalité les problèmes internationaux, politiques et sociaux les plus graves, attendu qu'il touche à la fois au statut territorial de l'Europe centrale tel qu'il est issu de traités consécutifs à la

grande guerre, et aux attributions arbitrales ou conciliatrices de la Société des Nations, et de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye.

Mais il nous a paru intéressant d'en présenter, aux lecteurs de cette revue, un exposé synthétique, aussi objectif que possible.

### I. — HISTORIQUE DU CONFLIT.

Pour bien comprendre la complexité et aussi la gravité presque tragique de ce grand conflit, il est indispensable de jeter un coup d'œil en arrière, et de rappeler brièvement quel était le régime foncier de la Hongrie à la veille, puis au lendemain de la grande guerre, qui s'est terminée par la dislocation de l'Empire austro-hongrois.

Pour n'être pas taxé de partialité, nous emprunterons les principaux traits de cette brève esquisse aux travaux d'un économiste nettement favorable avant la guerre à la cause magyare, notre distingué collègue M. Gonnard, dont les enquêtes économiques sur l'Europe centrale font autorité (1). Chacun sait que la Hongrie est, par excellence, le pays des grands domaines féodaux. Mais « ce qui aggrave la situation, c'est que, dans l'aire superficielle de la grande propriété, les immenses domaines, les *latifundia* occupent une place excessive. Les *latifundia*, terme dont se servent les statistiques officielles en Hongrie, sont constitués par les domaines de plus de 5.700 hectares ou 10.000 *Holds*. Or, de ces domaines, il y a un assez grand nombre. Il y en a même beaucoup de dix fois plus grands, atteignant 100.000 *Holds* ou 55.000 hectares; et l'on voit des *latifundia* qui couvrent jusqu'à 228.000 hectares! C'est beaucoup plus que la superficie d'un arrondissement français... Il faut ajouter que certaines de ces terres sont soustraites au mouvement commercial par des majorats; et si on les additionne aux domaines importants de l'Etat, des communes et des églises, on arrive à constater que 34 % environ des terres constituent une sorte de mainmorte privée ou publique » (2).

Cette prédominance des grands domaines sur la petite propriété rurale était d'ailleurs, avant la guerre, le trait caractéris-

(1) GONNARD, *La Hongrie sociale* (Quest. pratiques de législ. ouvrière, 1909, p. 201); *La Hongrie de demain* (Revue polit. et parlement. Mars 1920), et *La Réforme agraire dans les pays de l'Europe centrale* (même revue, juin 1921). — Cf. sur la réforme agraire en Roumanie : L. EVANS, *The agrarian Revolution in Rumania*, Cambridge, 1924; ROMMENHOELLER, *La Grande Roumanie*, La Haye 1926; *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations*, Bucarest, 1927.

(2) GONNARD, Quest. pral. 1909, p. 201. — DINER-DÉNES, *La Hongrie : Oligarchie, nation, peuple*, t. I, in-16, Bivière, Paris 1927.

tique de toute l'Europe centrale. Aussi les revendications paysannes, déjà véhémentes avant 1914, allaient-elles prendre, sous la pression des événements, une acuité menaçante. Alors se manifesta, dans tous les pays de l'Europe centrale, une véritable *faim de la terre* (Bodenhunger), suivant l'énergique expression des sociologues allemands. Il fallut procéder d'urgence par mesure de salut public, dans tous ces Etats, en Tchécoslovaquie, en Pologne, en Yougoslavie comme en Roumanie, à des réformes agraires plus ou moins radicales, exproprier les grands ou moyens domaines, moyennant indemnité, pour les répartir entre les paysans en vue d'assurer, grâce à l'établissement définitif de ceux-ci, le maintien de l'ordre social.

Pour ne parler que de la Roumanie, dans les anciennes limites du Royaume, la répartition du sol était mauvaise, ne comportant guère, en face l'un de l'autre, que les deux types extrêmes de la très grande ou de la très petite propriété; *avec cette circonstance aggravante d'un fréquent absentéisme des grands propriétaires*, sans contact avec la classe paysanne, sinon par l'intermédiaire de leurs fermiers généraux...

La loi du 15 août 1864, qui avait affranchi les paysans roumains, avait-il est vrai, du même coup essayé de constituer la propriété paysanne; mais, cette propriété était allée s'émiettant de plus en plus, *alors que les grands domaines se maintenaient ou s'accroissaient*. A diverses reprises, des émeutes violentes se produisirent, manifestant l'hostilité des masses rurales contre un régime foncier défectueux. Une série de lois, échelonnées de 1907 à 1910, s'étaient efforcées de l'améliorer, notamment par la constitution d'une *caisse rurale* destinée à favoriser le développement de la petite propriété; mais les résultats étaient restés fort médiocres.

En Transylvanie, la question économique et sociale se complique d'un élément politique et national. Comme dans les pays tchèques, slovaques ou yougoslaves de l'ancienne Autriche-Hongrie, les grands propriétaires y appartiennent surtout à la nationalité dominante, c'est-à-dire, en l'espèce, à la nationalité magyare. Aussi, dès que l'affranchissement de cette vaste province fut réalisé, un mouvement irrésistible s'y propagea-t-il en vue de l'expropriation des latifonds hongrois, laïques ou ecclésiastiques.

Déjà, au cours de la grande guerre, avant la débâcle du front russe, le gouvernement roumain avait solennellement promis aux soldats le partage des terres, promesse qui devait servir *d'antidote à l'infiltration du virus bolcheviste*. Aussitôt la paix conclue, il fallut s'exécuter; ce fut l'objet de la loi des 16-28 décembre 1918 (Gonnard, Rev. pol. et parlem., juin 1921).

Egalement menacé par le bolchevisme un instant triomphant, le gouvernement magyar aurait eu intérêt à suivre la même politique. « Une Magyarie paysanne, riche et prospère, pacifique et satisfaite, aurait pu largement profiter de la conjoncture européenne redevenue si favorable aux pays et aux choses agricoles, et réaliser le *salut par la terre* » (Gonnard, *ibid.*, mars 1920). Mais l'aristocratie magyare, ennemie née de l'état de choses nouveau instauré par le Traité de Trianon, devait s'y opposer par tous les moyens, non seulement en Hongrie, mais même en Transylvanie, devenue province roumaine.

Il ne pouvait être question, en effet, pour la Roumanie, de laisser subsister les latifonds transylvains, germe de discorde et de guerre civile, alors qu'elle les avait supprimés dans l'ancien Royaume (amendements à la Constitution du 20 juillet 1917, décrets-lois des 16-24 décembre 1918). Aussi, dès le 18 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1918, l'Assemblée nationale des délégués roumains des nouvelles provinces (Transylvanie, Banat, etc.), réunie à *Alba-Julia*, reconnaissait-elle à l'Etat le droit de procéder, par voie d'expropriation des grands domaines, à une équitable répartition des terres.

C'est en exécution du principe posé par l'amendement à la Constitution de 1917 et la décision de l'Assemblée nationale de novembre-décembre 1918 que furent votées quatre lois réalisant dans le détail la réforme agraire : loi du 17 juillet 1921 pour l'ancien Royaume de Roumanie, loi du 30 juillet 1921 pour la Transylvanie et le Banat, lois des 13 mars 1920 et 30 juillet 1921 pour la Bucovine.

Toutes ces lois procèdent du même principe. Elles prévoient comme moyen de réalisation l'expropriation totale ou partielle, pour cause d'utilité publique, des grandes propriétés rurales, leur évaluation par des Commissions départementales, et en dernier lieu par les Cours d'Appel. Les opérations d'expropriation sont faites sous le contrôle d'un Office central, qui réglemente le partage et vend ou donne à bail aux cultivateurs les terrains expropriés. L'ancien propriétaire est dédommagé en argent ou en titres de rente. Les mises en possession, par les Commissions de circonscriptions, sont faites après que les terres ont été *parcellées en lots*, de dimensions variables suivant les régions, à raison de la situation économique particulière de chacune des provinces. C'est ainsi que dans l'ancien Royaume, les lots sont de 5 à 7 hectares et qu'en Transylvanie ils ne sont que de 3 à 4 hectares.

Il est essentiel de noter que, tandis que dans l'ancien Royaume, les lots ne sont distribués qu'à des ressortissants roumains, en Transylvanie, au contraire, les ressortissants des autres Nations

sont placés sur le *même pied que les Roumains*. En fait, parmi les paysans lotis, 63 % seulement sont de nationalité roumaine, les autres sont de nationalité hongroise ou autre.

Les expropriés sont eux aussi, indifféremment, des Roumains ou des étrangers. Les optants hongrois, eux-mêmes, c'est-à-dire ceux qui, possédant l'indigénat en Transylvanie, ont cru devoir opter pour la nationalité hongroise ne sont frappés d'expropriation totale que pour cause d'*absentéisme*, c'est-à-dire s'il est établi qu'ils sont restés absents du pays depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1918 jusqu'au jour du dépôt de la loi (23 mars 1921), soit plus de deux ans. Mais il convient de remarquer qu'à ce point de vue, la situation légale qui leur est faite est exactement la même que celle des grands propriétaires, roumains d'origine, résidant à l'étranger! Il est donc tout à fait inexact d'affirmer « que la loi agraire transylvaine vise plus encore la *personnalité des propriétaires* que la nature des exploitations » (3).

La vérité est, au contraire, que nous sommes en présence d'une loi d'ordre public, d'une loi d'expropriation, non de spoliation, rentrant essentiellement dans les droits du souverain territorial et ne présentant, quoi qu'on en dise, *aucun caractère différentiel*, puisque les circonstances étant identiques, grands propriétaires roumains et grands propriétaires d'origine magyare, même ayant opté sur la nationalité hongroise, sont exactement traités sur le même pied (4).

Il convient même de remarquer qu'il y a entre l'expropriation transylvaine et l'expropriation roumaine (ancien Royaume) deux différences tout à l'*avantage des étrangers*, et spécialement des optants hongrois :

a) Les grands propriétaires, quelle que soit leur nationalité, ne sont expropriés que s'ils sont *absents*;

b) On leur laisse un minimum de terres de 50 jugars (le jugar = 0 hect. 57).

\*\*

Comment la réforme agraire dont nous venons de résumer brièvement les caractéristiques, comment cette réforme, entreprise dès avant l'annexion de la Transylvanie et sous l'empire de nécessités sociales inéluctables, a-t-elle pu être incriminée devant la Société des Nations? Le voici :

Quelques grands propriétaires hongrois, ayant opté pour la nationalité magyare, légalement expropriés pour cause d'absen-

(3) SCELLE, L'Arrêt du 10 janvier 1927 du T. A. M., roumano-hongrois dans les affaires dites agroires (Rev. gén. de droit intern. public, 1927, p. 447).

(4) V. dans la brochure précitée *La réforme agraire Roumaine*, p. 13 et s., la longue liste des grands propriétaires roumains, absents du Royaume, et totalement expropriés à ce titre.

téisme, avaient cru devoir tout d'abord se pourvoir devant les juridictions roumaines. Leur action, notamment celle de M. Kulin père, fut reconnue irrecevable par la Commission d'arrondissement et en appel, par la Commission départementale (11 juillet 1922). Le Gouvernement hongrois crut alors devoir prendre la défense de ses ressortissants. Le 15 mars 1923, en effet, il adressait une requête à la Société des Nations, en se fondant notamment sur l'art. 11 du Pacte (menace pour la paix du monde) et sur l'art. 63 du Traité de Trianon (droit pour les optants de conserver leurs biens immobiliers), et demandait au Conseil de déclarer que les expropriations des biens des optants étaient de nature à affecter les relations internationales, qu'elles étaient de plus contraires au Traité de Trianon, et de condamner, en conséquence, la Roumanie à la restitution des terres et à des dommages-intérêts.

Le gouvernement roumain, à la séance du Conseil du 20 avril 1923, n'eut pas de peine à établir que ni l'art. 11 du Pacte, ni le Traité de Trianon ne légitimaient la requête des optants hongrois, les mesures dont ils se plaignaient n'ayant aucun caractère différentiel. Le Conseil renvoya l'affaire à sa session de juillet, en invitant les parties à s'efforcer auparavant d'arriver à un accord amiable. C'est en vue de faciliter et de réaliser cet accord que l'ambassadeur Adatci, désigné comme rapporteur de l'affaire, invita les représentants qualifiés de la Roumanie et de la Hongrie à se rendre à Bruxelles le 25 mai suivant, pour y engager des négociations sous ses auspices.

Ces négociations aboutirent, le 27 mai, à la rédaction d'un procès-verbal, constatant qu'« *il est admis, et les représentants hongrois ne contestent pas, que le Traité de Trianon ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire* ».

Le 25 mai, un projet de résolution sur ces bases était adopté par les deux délégués, munis des pleins pouvoirs de leurs gouvernements respectifs. Mais alors se produisit un véritable coup de théâtre : le désaveu public par la Hongrie de son plénipotentiaire, le comte Csaky, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Empire austro-hongrois. M. Adatci protesta aussitôt contre ce désaveu insolite, contraire à tous les usages internationaux. Aussi, après un vif débat devant le Conseil (5 juillet 1923), celui-ci vota-t-il à l'unanimité, — sauf l'abstention du représentant hongrois, — la résolution rédigée à Bruxelles le 27 mai, en prenant acte des déclarations respectives des deux parties en cause.

Il était à prévoir, et le comte Apponyi, représentant hongrois,

l'avait fait pressentir, — que les optants hongrois n'abandonneraient pas la partie. Déboutés par les tribunaux roumains, déboutés virtuellement par le Conseil de la Société des Nations, ils vont maintenant saisir de leur requête le *Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois*, tribunal institué par l'art. 239 du Traité de Trianon, pour connaître « des différends qui sont de leur compétence, aux termes des sections 3, 4, 5 et 7 ». Leur requête, tendant à la restitution des biens expropriés ou à l'allocation d'une indemnité représentative de leur valeur, était basée sur la violation prétendue des art. 63, 232 et 250 combinés du *Traité de Trianon*.

Art. 63 : « Les personnes ayant exercé le droit d'option seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elle possèdent sur le territoire de l'autre Etat... »

Art. 232 (correspondant à l'art. 297 du Traité de Versailles) : « *Les mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition*, telles qu'elles sont définies dans l'annexe ci-jointe, § 3, prises dans le territoire de l'ancien Royaume de Hongrie concernant les biens, droits et intérêts des ressortissants des puissances alliées ou associées... seront immédiatement levées ou arrêtées lorsque la liquidation n'en aura pas été terminée et les biens, droits et intérêts dont il s'agit seront restitués aux ayants-droit. »

Art. 250 : « *Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la Section IV*, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants-droit libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité...

*Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239. »*

A cette action, introduite devant le Tribunal arbitral mixte, siégeant à Paris, le 13 décembre 1923, le Gouvernement roumain a opposé une exception formelle d'incompétence, basée sur ce que les expropriations incriminées ne constituaient nullement des *mesures exceptionnelles de guerre*, mais qu'elles étaient uniquement la mise en œuvre d'une loi agraire édictée par la Roumanie



en sa qualité d'Etat souverain; libre appréciateur des mesures d'ordre public à édicter sur son territoire et échappant, par conséquent, à l'appréciation de ce Tribunal international d'exception qu'est le Tribunal mixte.

Après avoir entendu les avocats des deux parties du 15 au 23 décembre (5), le Tribunal arbitral mixte rendit, à la date du 10 janvier 1927, un jugement par lequel il se déclarait compétent, en vertu de l'art. 250, § 3, du Traité de Trianon, et enjoignait au défendeur (Gouvernement roumain) de déposer sa réponse sur le fond dans un délai de deux mois.

A cette injonction, la Roumanie répondit, le 24 février 1927, que, considérant que le Tribunal mixte avait outrepassé son pouvoir, elle s'abstiendrait de déposer la réponse demandée, et que, en conséquence, son arbitre ne siègerait plus pour aucune des affaires agraires, introduites par des ressortissants hongrois. Elle saisit en même temps (7 mars 1927) le Conseil de la Société des Nations d'une requête, basée sur l'art. 11, § 2, du Pacte, tendant à lui permettre de porter à sa connaissance les raisons de son attitude. A son tour, le Gouvernement hongrois adressa requête au Conseil à fin de nomination par lui de deux membres suppléants au Tribunal mixte, pour mettre celui-ci à même de poursuivre ses travaux.

Après audition des parties, le Président du Conseil fit observer que, du fait de l'invocation de l'art. 11 du Pacte par l'une des parties, le problème posé dépassait de beaucoup celui d'un litige ordinaire entre deux Etats membres, attendu qu'il s'agissait d'étudier la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes dans leurs relations avec le droit interne et le droit international. Il proposa, en conséquence, de confier l'examen de la question, sous tous ses aspects, à un Rapporteur et invita sir Austen Chamberlain à accepter cette mission. Sir Austen Chamberlain y consentit, à la condition que deux autres membres lui seraient adjoints. Les représentants du Chili et du Japon furent désignés en conséquence.

Après avoir longuement étudié l'affaire et pris l'avis de six jurisconsultes hautement qualifiés, le Comité des Trois formula les trois principes suivants qui, à son avis, reflétaient fidèlement l'esprit des rédacteurs du Traité de Trianon :

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 *n'excluent pas l'application aux ressortissants*

---

(5) Cons. notamment la brochure éditée à Bucarest en 1927, dans laquelle sont reproduites *in extenso* les plaidoiries des avocats du Gouvernement Roumain, MM. MILLERAND, POLITIS et ROSENAL, et les observations de M. POPESCO-PION, agent dudit Gouvernement.

*hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général d'expropriation;*

2° *Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée;*

3° *Les mots saisie et liquidation, mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.*

En conséquence, le Comité suggère au Conseil la procédure suivante :

a) *Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus;*

b) *Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.*

Le débat s'engagea devant le Conseil le 17 septembre. Les débats se terminèrent le 19 septembre après audition de M. Chamberlain, rapporteur, des représentants des deux Etats en conflit, M. Titulesco pour la Roumanie et le comte Apponyi pour la Hongrie, et des observations formulées par divers délégués, notamment MM. Paul Boncour, Scialoja et Stresemann.

La Roumanie, prenant acte du principe d'égalité affirmé dans le rapport du Comité des Trois, se déclara prête, conformément à l'invitation qui lui était adressée, à autoriser son arbitre à siéger à nouveau au Tribunal arbitral mixte, *pour toutes les affaires de sa compétence.*

La Hongrie, au contraire, déclara ne pouvoir accepter les bases du rapport, mais consentit à ce que la question fût renvoyée, pour interprétation de l'art. 250 du Traité de Trianon, à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye.

La Roumanie, à son tour, refusa de suivre la Hongrie dans cette voie, d'abord parce que l'interprétation proposée par le Comité des Trois lui donnait pleine satisfaction, ensuite et surtout parce que cet appel superflu à la Cour de La Haye, en remettant en question une réforme réalisée depuis plusieurs années, à la demande des masses paysannes, aurait été fatalement le signal de troubles graves dans toute l'étendue du Royaume.

Le Conseil, après discussion, se rallia aux recommandations consignées dans le rapport Chamberlain. Seulement, n'étant pas un juge, mais un simple médiateur (art. 11 et 12 du Pacte), il ne pouvait imposer ses vues aux parties en litige, mais seulement

les inviter à s'y conformer l'une et l'autre. Le président les y invita en effet, mais en leur laissant un nouveau délai de trois mois pour faire connaître leur réponse.

Les deux parties étant demeurées sur leurs positions, l'affaire va revenir en décembre devant le Conseil, qui cette fois devra dire :

1° S'il entend, malgré le refus de la Hongrie d'acquiescer aux principes affirmés dans le rapport Chamberlain, faire droit néanmoins à la requête de cet Etat, et remplacer le juge Roumain défaillant au Tribunal arbitral mixte;

2° S'il lui paraît opportun, malgré l'opposition motivée de la Roumanie, de renvoyer l'interprétation de l'art. 250 du Traité de Trianon, c'est-à-dire la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte, à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye.

## II. — DES POINTS DE DROIT SOULEVÉS PAR LA DÉCISION DU TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE, ET DU RÔLE DÉVOLU A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Ces points de droit peuvent se ramener à deux :

a) La Société des Nations est-elle tenue, malgré le refus opposé par la Hongrie à son interprétation des clauses du Traité de Trianon délimitant la compétence du Tribunal arbitral mixte, de remplacer par deux arbitres suppléants le juge défaillant Roumain, ou ne peut-elle pas, au contraire, usant des pouvoirs qu'elle tient de l'art. 11 du Pacte, se refuser à cette désignation préjudicielle, réclamée par le Gouvernement hongrois?

b) Si la Société des Nations s'abstient de compléter d'autorité le Tribunal mixte, est-elle tenue pour autant de faire droit à la requête subsidiaire de la Hongrie tendant à déférer, pour interprétation, la question litigieuse de la compétence du Tribunal arbitral mixte à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye?

### A.

*La Société des Nations est-elle tenue, malgré le refus opposé par la Hongrie à son interprétation des clauses du Traité de Trianon délimitant la compétence du Tribunal arbitral mixte, de remplacer par deux arbitres suppléants le juge défaillant Roumain, ou ne peut-elle pas, au contraire, usant des pouvoirs qu'elle tient de l'art. 11 du Pacte, se refuser à cette désignation préjudicielle, réclamée par le Gouvernement hongrois?*

Désigner les deux arbitres suppléants réclamés par le gouvernement hongrois, en exécution de l'art. 239 du Traité de Trianon,

alors que l'Etat requérant se refuse obstinément à admettre l'interprétation proposée par le Comité et adoptée par le Conseil, serait de la part de celui-ci un acte très grave. Ce faisant, il se déjugerait puisqu'il proclamerait implicitement la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois pour statuer souverainement sur toutes les difficultés soulevées par l'application des lois agraires roumaines, même si celles-ci ne présentent aucun caractère différentiel.

Une telle solution se heurte, selon nous, à une double impossibilité. On ne concevrait pas, tout d'abord, que le Conseil consentit ainsi à se déjuger à trois mois d'intervalle, et reconnût la légitimité de la thèse hongroise, qu'il avait hautement condamnée en décidant que seules les mesures exceptionnelles de guerre, portant atteinte à l'égalité des ressortissants des deux pays devant les lois agraires, rentraient dans la compétence du Tribunal arbitral mixte.

La seconde impossibilité résulte, selon nous, du caractère exceptionnel de cette juridiction. Tout tribunal doit, avant d'examiner le fond du litige qui lui est déféré, rechercher s'il est compétent pour en connaître. Mais cette vérification préalable s'impose tout spécialement aux tribunaux internationaux, à cause de leur caractère *exceptionnel*.

En l'état actuel du droit international public, en effet, la règle est qu'il n'existe pas de tribunaux pour trancher les conflits internationaux, contrairement à ce qui existe en droit interne. Il y a bien des tribunaux internationaux, mais pour des affaires strictement limitées seulement : aucun tribunal international n'est un tribunal de droit commun. En droit public international, tous les tribunaux internationaux sont exceptionnels. Un Etat n'est soumis à la juridiction d'un tribunal international *que par sa volonté*. Cette volonté est inscrite dans un traité, soit un traité permanent, soit une convention d'arbitrage.

Le tribunal international est toujours un tribunal doublement exceptionnel : 1° Il ne peut juger que les affaires mises dans sa compétence; 2° Il ne peut juger ces affaires qu'en appliquant les règles du droit qui lui ont été prescrites par le traité ou la convention (6).

Ce caractère exceptionnel des tribunaux internationaux est un principe universellement reconnu, en jurisprudence et en doctrine. La Cour permanente de Justice internationale l'a proclamé nettement dans son arrêt n° 2 (*concession Mavromatis*, p. 16-17). La Cour a mis en relief dans les considérants de sa décision, le

(6) V. consid. de MM. BASDEVANT, JÈZE et POLITIS sur la compétence du Tribunal arbitral mixte Hongaro-Tchécoslovaque à l'égard de la réforme agraire Tchécoslovaque.

fait que sa juridiction est limitée, qu'elle se fonde toujours sur le consentement du défendeur, « et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné »; elle a rappelé « la règle générale d'après laquelle les Etats sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour ».

De ces tribunaux d'exception, les plus exceptionnels assurément, sont les Tribunaux arbitraux mixtes. Leur création est une innovation des traités de paix. Ils ont été institués pour connaître d'un certain nombre d'affaires qui, de droit commun, devraient être déferés aux tribunaux du pays défendeur. Mais si tous sont exceptionnels, le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, fonctionnant en exécution des art. 239 et 250 du Traité de Trianon, l'est tout particulièrement et cela à un double titre.

D'une part, c'est en principe *au profit des ressortissants alliés seuls* que cette juridiction du Tribunal arbitral mixte a été créée. Ce n'est donc qu'à titre tout à fait exceptionnel qu'elle peut être utilisée, comme dans le cas prévu à l'art. 250 du Traité, par les ressortissants d'un Etat ex-ennemi contre un Etat allié. D'autre part, la clause de l'art. 250 donnant juridiction au Tribunal arbitral mixte ne trouve son équivalent dans aucun Traité de Paix, pas même dans l'art. 267 du Traité de Saint-Germain avec l'Autriche, dont sont inspirés les deux premiers alinéas de l'art. 250. La Hongrie est donc le seul pays ex-ennemi qui puisse s'en prévaloir à l'encontre des Etats successeurs (7).

*Doublement, et même triplement exceptionnel* (puisque, comme toute autre juridiction arbitrale, elle déroge au droit commun des juridictions), la compétence spéciale du Tribunal arbitral mixte Roumano-Hongrois doit être strictement limitée aux prévisions de l'art. 250. S'il a le moindre doute sur sa compétence; son devoir est de se déclarer incompétent.

Il convient, en effet, de noter qu'en droit international l'incompétence du juge a des effets beaucoup plus graves qu'en droit interne. Lorsqu'un tribunal international s'avise de juger une affaire qui n'est pas de sa compétence, on ne peut dire qu'il a statué au lieu et place d'un autre tribunal; *il a usurpé la fonction du juge*, puisqu'il s'est arrogé un pouvoir qui n'appartient ni à lui, ni à un tribunal international quelconque. Sa décision, empiétant sur la souveraineté de l'Etat défendeur, n'a pas plus de valeur juridique que celle émanant d'un particulier sans mandat; *elle est inexistante*.

Ce principe essentiel a été nettement mis en relief par M. Weiss, vice-président de la Cour permanente de Justice internationale,

---

(7) Pour plus de développements sur ce point, V. la plaidoirie de M. POLITIS devant la T. A. M., p. 50.

dans son étude sur l'arbitrage entre la Bolivie et le Pérou : « ... En dehors du vice initial qui peut affecter le compromis, et qui rejaillit nécessairement sur la sentence, il arrivera parfois que, quoique rendue en vertu d'un compromis régulier et valable, cette sentence se trouve elle-même frappée de nullité, et, comme telle, *dépourvue de force obligatoire pour l'Etat dont elle a condamné la prétention*.

« Tous les auteurs s'accordent à reconnaître qu'il en est ainsi, non seulement lorsque l'arbitre n'a pas été de bonne foi, ou a manifesté une partialité évidente, mais encore *lorsqu'il a statué en dehors et au delà des termes du compromis*; lorsqu'il a jugé *ultra petita*.

« En effet, c'est dans le compromis, *dans le compromis seul* que l'arbitre puise le droit de juger le différend qui lui est soumis. C'est ce compromis, charte de sa magistrature temporaire, qui fixe le caractère et les limites de la compétence dont il est investi. Dès qu'il dépasse le mandat qu'il a reçu, cette compétence s'évanouit, et la décision qu'il émet dans de telles conditions, *n'ayant plus aucune base juridique*, n'a plus ni valeur, ni *force obligatoire* pour les Parties dont elle a méconnu les intentions ». (8).

Ces principes étant admis, l'incompétence radicale du Tribunal arbitral mixte, pour connaître du litige actuel tel qu'il se présente, va en découler nécessairement.

Pour l'interprétation de l'art. 250 du Traité de Trianon, dont se prévaut le Gouvernement hongrois, il convient de rappeler que les Traités de Paix, en particulier le Traité de Trianon, art. 232 (Traité de Versailles, art. 297), confèrent aux Etats alliés la faculté de *liquider*, c'est-à-dire de s'approprier les biens, droits et intérêts des ressortissants ennemis et d'en faire argent, sans avoir à leur verser aucune indemnité. Le produit de cette liquidation est inscrit au crédit de l'Etat ex-ennemi à valoir sur les réparations dues par lui, l'indemnisation des propriétaires dépossédés demeurant à sa charge exclusive.

Telle est, dans le système des Traités de Paix, la règle générale. Cette règle générale comporte deux exceptions :

1° Certains Etats alliés n'ont reçu le droit de liquidation que moyennant indemnité, tel est le cas de la Tchécoslovaquie (art. 232);

2° Ce droit de liquidation est écarté, par l'art. 250, pour les biens appartenant à des ressortissants hongrois ou autrichiens, et

(8) WEISS, *L'arbitrage de 1909 entre la Bolivie et le Pérou* (Rev. gén. de dr. internat. public, 1910, p. 118, et les autorités citées. Cf. Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, 3<sup>e</sup> éd., T. I., p. 76.

situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, Transylvanie, Tchécoslovaquie.

L'art. 250 nous apparaît donc comme une exception au principe général de la liquidation, posé par l'art. 232. Dans ces conditions, la méthode d'interprétation restrictive s'impose, conformément à la règle posée par la Cour permanente de justice internationale dans son avis n° 4 (p. 25), où nous relevons le passage suivant : « Il ne faut pas oublier que cette disposition du § 8, suivant laquelle le Conseil se bornera à constater la compétence exclusive d'une des parties d'après le droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents et que, dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive ».

Partant de ce point de départ, il nous suffit de confronter l'art. 232, complété par l'annexe de la section 4, et l'art. 250, pour demeurer convaincu que ce qu'on a entendu interdire aux Etats successeurs à l'encontre des biens hongrois, ce sont précisément et uniquement les *mesures exceptionnelles de guerre* (séquestre par exemple), et les *mesures de disposition* que les Etats alliés sont en principe autorisés à prendre à l'égard des biens des ressortissants des puissances ex-ennemies. Si de telles mesures sont prises, contrairement à la prohibition inscrite dans le traité, elles devront être rapportées; les biens confisqués devront être restitués, ou si la restitution en nature est impossible, une indemnité adéquate au préjudice devra être allouée aux parties lésées. Toutes les difficultés soulevées par l'application de ces prescriptions seront déferées au Tribunal arbitral mixte.

Les mesures, autorisées en principe à l'égard des sujets des pays ex-ennemis, interdites au contraire à l'égard des Hongrois, et notamment des optants hongrois de Transylvanie, sont donc exclusivement des *mesures de guerre* prises envers les Hongrois *comme ennemis*. Ce sont les moyens nombreux de la *guerre économique*, telle qu'elle s'est déroulée de 1914 à 1918 (séquestres, prohibitions de commerce, défense de payer, liquidations, listes noires, etc.), (V. Clunet 1920, p. 9; sir E. Schuster, *British Year Book of International Law*, t. I, p. 181).

En d'autres termes, le trait caractéristique, fondamental de la liquidation autorisée à l'égard des ex-ennemis, interdite à l'égard des Hongrois, est d'être *différentielle*, de constituer une mesure spéciale prise contre les ex-ennemis, en cette qualité et en cette qualité seulement. — (V. POLITIS, plaid. sur la compétence p. 52.)

Sans doute, ce caractère n'a pu être relevé jusqu'ici par les Tribunaux arbitraux mixtes, mais pour une raison très simple, c'est qu'en principe ces tribunaux fonctionnent au profit des ressortissants des Etats alliés à l'encontre d'un pays ex-ennemi, et qu'en pareil cas une mesure peut, sans être différentielle, être considérée

comme une mesure de guerre, donnant ouverture à indemnité au profit de la partie lésée.

Or, dans le cas spécial qui nous occupe, la situation est renversée, puisque ce sont *au contraire* les ressortissants d'un pays ex-ennemi qui, sur le fondement d'une disposition de faveur qui n'a de similaire dans aucun autre traité, se plaignent d'une mesure prise *contre eux*. Il faut donc bien qu'ils établissent, au préalable, pour justifier la compétence du tribunal d'exception auquel ils s'adressent, que la mesure incriminée est réellement une mesure *différentielle*, une mesure de guerre prise contre eux, et en leur qualité de sujets ennemis ou ex-ennemis.

A défaut de jurisprudence des Tribunaux mixtes sur ce cas nouveau, nous pouvons du moins argumenter par analogie d'une décision récente et tout à fait caractéristique, de la Cour permanente de justice internationale. Dans cette décision (arrêt n° 7, du 25 mai 1926), intervenue à propos d'une affaire concernant certains intérêts allemands dans la Haute-Silésie polonaise, la Cour a eu l'occasion de définir la mesure de liquidation.

« Le régime de liquidation, dit-elle, institué par le Traité de Versailles, vise la propriété allemande comme telle ». Il est impossible de dire plus clairement que le litige n'a pu naître qu'à l'occasion de mesures différentielles, frappant les Allemands, *ex-ennemis*, en cette qualité.

Toute la question est donc de savoir si les lois agraires roumaines dont se plaignent les requérants ont réellement un caractère différentiel, si ces lois et spécialement la loi du 23 mars 1922, spéciale à la Transylvanie, sont réellement, comme l'affirme le Gouvernement hongrois, des lois édictées contre les optants hongrois dans un but de spoliation apparent ou déguisé, ou s'il ne convient pas d'y voir une mesure générale d'expropriation pour cause d'utilité publique, se rattachant à un plan général de politique agraire et frappant au même titre tous les propriétaires de *latifundia*, à quelque nationalité qu'ils appartiennent?

Or, à la question ainsi posée, nous avons répondu par avance dans la première partie de cette étude, en établissant, par l'analyse des textes et des statistiques, que les mesures les plus rigoureuses elles-mêmes, celles prises contre les grands propriétaires *absents*, frappaient également les Roumains, les Magyars et les étrangers, quelle que fût leur nationalité, et que, fait plus significatif encore, la loi agraire concernant la Transylvanie contenait certaines dispositions plus favorables aux propriétaires que la loi applicable dans l'Ancien Royaume.

Il n'y a donc, en réalité, rien de commun entre les mesures de guerre et de liquidation prohibées, et les expropriations régulièrement poursuivies, par le Gouvernement roumain, en vertu



d'une loi générale promulguée par lui dans la plénitude de sa souveraineté.

En soi, l'expropriation pour cause d'utilité publique n'est ni une liquidation, ni une mesure de guerre dans le sens des art. 232-250 du Traité de Trianon.

On pourrait l'envisager comme telle s'il s'agissait d'une loi faite, en vue de frapper spécialement les ressortissants hongrois, et dissimulant, sous le masque d'une expropriation, une mesure de guerre prise contre les ex-ennemis.

Mais, nous l'avons établi déjà, tel n'est nullement le caractère des lois agraires roumaines. C'est une législation déterminée par des considérations impérieuses d'ordre social, sans aucun rapport avec la guerre et ses suites, puisqu'elle n'est que le développement d'une politique inaugurée bien avant la grande guerre. Celle-ci a eu seulement pour conséquence d'en hâter le processus, dans un but de défense sociale.

C'est, de plus, — et ceci est décisif — une législation générale. Dans la détermination des biens à exproprier, on ne distingue nullement suivant la qualité du propriétaire. Le calcul de l'indemnité est réglé *de la même manière pour tous*. La législation dont on se plaint n'a donc aucun caractère différentiel; elle est égale pour tous, et n'a de *pointe contre personne*.

Il est d'autant plus singulier, dans ces conditions, de voir la Hongrie venir aujourd'hui incriminer les lois agraires roumaines, telles qu'elles sont appliquées en Transylvanie, alors que, soit en 1919, devant la Conférence de la Paix; soit en 1923, devant M. Adatci, rapporteur de la question devant le Conseil de la Société des Nations, le Gouvernement hongrois avait, par l'organe de ses représentants, revendiqué simplement pour ses ressortissants le bénéfice de l'égalité, et reconnu au Gouvernement roumain le droit de « procéder à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ».

Il y avait là, en un autre sens, une véritable interprétation diplomatique du Traité de Trianon. Or, il est admis, en droit international, que l'interprétation diplomatique, c'est-à-dire résultant d'un accord intervenu entre les auteurs même du traité, — à la différence de l'interprétation judiciaire ou de celle émanant de l'un des gouvernements signataires seulement — participe de la force obligatoire du traité primitif, et fait pour ainsi dire corps avec lui. — PIC, *De l'interprétation des traités internationaux* (Revue générale de droit intern. public, 1910, p. 5); — Fauchille, *Traité de droit international public*, t. I, 3<sup>e</sup> partie, p. 373.

Il est vrai que le gouvernement hongrois a désavoué son plénipotentiaire (v. supra.), et dénié aujourd'hui, aux accords de

Bruxelles, toute force obligatoire. Mais ce désaveu serait inopérant, et ne saurait prévaloir contre le fait, indéniable, du caractère non différentiel des lois agraires envisagées, si l'on ne parvenait à établir que les rédacteurs du Traité de Trianon n'ont pas seulement entendu placer Roumains et Hongrois sur un pied d'égalité complète, mais faire bénéficier les seconds d'un véritable régime de faveur, d'un privilège vraiment exorbitant, qui les placerait en Roumanie *au-dessus des lois* régissant l'ensemble des citoyens du Royaume, et leur permettrait de se soustraire à leur application.

Telle est effectivement la thèse actuelle du Gouvernement hongrois. A ses yeux, les propriétés des optants hongrois sont intangibles, même quand il s'agit de leur faire application d'une loi générale, à laquelle sont soumis indifféremment les Roumains et les sujets de toutes les autres nations possédant des immeubles en Transylvanie. D'où il sort que le Tribunal arbitral serait compétent pour connaître de toutes les questions touchant à l'application des lois agraires, même de celles ne présentant aucune connexité avec la guerre.

Mais une telle affirmation est condamnée par ses conséquences même. Ainsi que l'a établi M. POLTIS, devant le Tribunal mixte, lors du débat sur la compétence, si l'on regardait les expropriations subies par les ressortissants hongrois comme des mesures rentrant dans les prévisions de l'art. 250, il en résulterait que ce traité, ainsi que l'art. 267 du Traité de Saint-Germain, établiraient un privilège unilatéral, sans aucune réciprocité, en faveur des seuls propriétaires hongrois ou autrichiens en Roumanie, comme en Tchécoslovaquie ou en Yougoslavie.

Les Tribunaux mixtes ne seraient plus des Tribunaux d'exception, institués pour trancher certaines difficultés, limitativement déterminées, nées du nouvel état de choses. Ils seraient constitués *ad perpetuum*, telles les juridictions consulaires en pays de capitulations, et appelés à trancher souverainement toutes les difficultés relatives, non seulement aux immeubles, mais à tous biens, droits ou intérêts des ressortissants hongrois en Transylvanie! « Il en serait ainsi même dans dix ou vingt ans et dans l'avenir le plus lointain, tant que le Traité de Trianon resterait debout, alors même que toutes les suites de la guerre seraient depuis longtemps liquidées, alors même que le souvenir de la guerre serait définitivement effacé. A toute époque, les ressortissants hongrois auraient la faculté de rappeler à la vie le Tribunal arbitrale mixte, pour le constituer juge de tout démêlé avec le Gouvernement roumain! ».

Pour admettre une telle interprétation, il faudrait y être contraint par un traité formel et impératif. Or, ce traité n'existe pas,

et rien dans les travaux préparatoires ne permet d'affirmer que les négociateurs du Traité aient jamais songé à instituer, au profit des seuls ressortissants hongrois contre les Etats successeurs, c'est-à-dire en faveur d'une catégorie ex-ennemie contre l'une des puissances alliées, un privilège aussi exorbitant, et aussi injustifiable.

Mais, nous objecte-t-on, cette situation privilégiée assurée par traité à une catégorie d'étrangers n'a rien de suprenant ni même d'insolite. Il faut y voir l'aboutissant d'une théorie nouvelle, qui tend aujourd'hui à se substituer à l'ancien concept de la souveraineté absolue des Etats : théorie d'après laquelle les étrangers auraient droit, notamment au point de vue de l'exercice de leurs droits patrimoniaux, à un véritable régime de faveur.

Il ne leur suffirait plus d'être traités à égalité avec les nationaux. Dans tous les cas où la loi nationale s'écarterait, notamment en ce qui concerne le droit d'acquérir et de conserver la propriété immobilière, du droit international commun, les étrangers pourraient, par l'organe de leur gouvernement, formuler une protestation motivée et demander à ce que cette loi, cependant obligatoire pour les nationaux, ne leur soit pas appliquée.

« Il est aujourd'hui couramment admis, — écrit M. Scelle (9), l'un des promoteurs de cette thèse nouvelle — que l'étranger peut revendiquer une situation juridique « privilégiée » comparative-ment au national. La condition de l'étranger se détermine en droit des gens non d'après le droit interne applicable aux nationaux, mais directement par l'application du droit international. Il se peut donc que l'étranger soit mieux traité que le national, qu'il trouve contre l'arbitraire des juges des garanties que le national ignore... Il existerait, en d'autres termes, un *statut mondial* de la situation des individus dans la communauté internationale universelle,... chaque Etat se trouvant ainsi dans l'obligation juridique d'offrir à tous les sujets de droit de la communauté internationale qui se trouvent sur son territoire un minimum de protection juridique... »

« Cela implique que nous avons appelé ailleurs l'unité fondamentale du droit international et, par conséquent, l'abandon du principe de souveraineté de l'Etat en ce qui concerne la situation des étrangers ».

Nous avons cherché vainement, même dans les auteurs contemporains les plus férus de modernisme, un exposé systématique de cette théorie. Sans doute, une fraction de la doctrine enseigne qu'il existe un droit international supérieur, aux termes duquel les étrangers doivent être admis à un minimum de droits, inhé-

(9) G. SCELLE, L'arrêt du 10 janv. 1927 du T. A. M. roumano-hongrois dans les affaires, dites « agraires », et le droit international (Rev. génér. de dr. internat. publ., 1927, p. 433).

rants au respect de la personnalité humaine. « Nous croyons, écrit Fauchille (*Traité de droit inter. public*, t. I, 1<sup>re</sup> partie, p. 929), qu'il existe un *droit de l'étranger*, auquel on peut assigner un double fondement : 1° La personnalité humaine, ou l'individu considéré en soi; 2° l'existence d'une communauté internationale des Etats ».

« Dans le domaine des droits de l'étranger, écrit Pillet (*Principes de droit international privé*, p. 174), nous avons à tracer deux limites, l'une inférieure, l'autre supérieure, entre lesquelles s'exerce la liberté de l'Etat... Mais, entre les deux limites extrêmes, l'Etat conserve une entière liberté d'action »... Cf. Thomas. *La condition des étrangers et le droit international* (Rev. gén. de droit intern. publ., t. IV, p. 643); Despagnet et de Boeck (*Cours de droit international public*, 4<sup>e</sup> édition, p. 339.)

Encore cette affirmation est-elle contestée, et nombre d'auteurs modernes, fidèles à la doctrine traditionnelle, proclament-ils le droit absolu du souverain de régler à sa guise la condition des étrangers. « L'Etat souverain, déclare M. de Louter (*Le droit international public positif*, t. I, p. 295), est libre dans son territoire, pour autant qu'il n'est pas limité dans sa liberté par des traités internationaux ». Oppenheim (*International Law*, t. I<sup>er</sup>, p. 321) : « Chaque Etat peut traiter les étrangers à sa discrétion, sauf les restrictions que leur imposent les traités internationaux ». — Valéry, dans son *Manuel de droit international privé* (n° 271), n'est pas moins net : « D'où dériverait cette obligation (de réserver aux étrangers un minimum de droits)? Qu'on lui assigne une origine morale ou religieuse, d'accord. Quant à un fondement juridique, il nous semble impossible de lui en trouver un. Une pareille théorie ne saurait donc expliquer ni l'évolution du droit, ni l'état actuel des législations. »

Nous nous rallierons volontiers à la thèse la plus libérale; mais s'ensuit-il que les étrangers puissent prétendre, dans l'Etat, à un *traitement préférentiel*? Assurément non, car ce serait la négation même de la souveraineté, et qui plus est, une véritable *offense pour les nationaux*. (Alvarez, *La Réforme agraire. Le litige hongaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations, dans l'Europe nouvelle*, 29 octobre 1927).

La vérité est, au contraire, que ce minimum de droits, théoriquement garanti aux étrangers par la doctrine, est loin d'équivaloir à l'admission d'une égalité complète des nationaux et des aubains, cette égalité étant considérée comme un *maximum*, comme un idéal à peu près inaccessible, même dans les pays les plus favorables à l'immigration!

« Peut-on, écrit en ce sens Fauchille (*Op. cit.*, p. 934), pour caractériser d'un mot le *droit de l'étranger*, parler vraiment d'une

« assimilation » entre lui et le national ou d'une « égalité de traitement » entre l'un et l'autre?... Une situation absolument identique faite à chacun d'eux serait peu souhaitable, *car on risquerait de la sorte d'être chassé de chez soi*. L'assimilation ou l'égalité doit s'entendre ici simplement en ce sens que l'étranger doit avoir le maximum des droits qu'il peut posséder, c'est-à-dire tous ceux auxquels ne fait pas nécessairement obstacle sa qualité d'étranger (ex-droits politiques), *ou le droit de conservation de l'Etat*. Ce qu'on peut dire, en tous cas, en cette matière, c'est que *l'Etat ne saurait faire aux étrangers une situation meilleure qu'à ses propres nationaux; car on ne conçoit pas que dans un pays les propres nationaux; car on ne conçoit pas que dans un pays les sujets soient traités plus mal que ceux qui n'en font point partie...* »

Et de fait, si du terrain un peu nuageux des principes, nous descendons aux réalités, nous constatons aisément que, spécialement en ce qui concerne le droit de propriété immobilière, *le droit d'acquérir des immeubles ruraux en particulier*, nombre de législations, moins libérales que la loi française (10), subordonnent l'exercice de ce droit par les étrangers, dans un esprit de conservation nationale, à des conditions restrictives parfois très rigoureuses.

Jusqu'à la loi du 12 mai 1870, il était interdit aux étrangers d'acquérir des immeubles en Angleterre. Ces prohibitions ont disparu dans la métropole, mais existent encore dans plusieurs colonies de la couronne. En Suède, d'après une loi du 30 mai 1916, les étrangers ne peuvent acquérir des propriétés immobilières qu'en vertu d'une autorisation gouvernementale. Il en est de même en Norvège.

Aux Etats-Unis, une loi fédérale du 3 mars 1887, interdit à tout individu qui n'est pas citoyen de l'Union d'acquérir (sauf par voie de succession) des immeubles situés soit dans le district de Colombie, soit dans l'un des territoires fédéraux. De plus, nombre d'Etats de l'Union n'autorisent l'acquisition d'immeubles que par des étrangers domiciliés. L'étranger non résidant, qui viendrait à acquérir un immeuble par succession, est tenu de le revendre dans un certain délai.

---

(10) L'acquisition par les étrangers, à la faveur du change, d'un grand nombre d'immeubles français, sur la Côte d'Azur, préoccupe vivement le Gouvernement français. D'où le dépôt, à la date du 27 janv. 1920, sur le bureau de la Chambre, d'un projet interdisant aux étrangers ou aux sociétés étrangères d'acquérir ou de conserver la propriété ou l'usufruit des immeubles, dans les départements frontiers, sans autorisation spéciale accordée par décret. (Sur le régime des sociétés étrangères en France, et les mesures prises ou projetées pour les empêcher de constituer sur notre sol un patrimoine de mainmorte dangereux pour l'ordre public, Cons. Pic, *Traité des Sociétés commerciales*, t. 3, n° 2091).

Au Japon, les étrangers non domiciliés ne peuvent acquérir d'immeubles : seuls les baux emphytéotiques sont autorisés. Au Mexique, les étrangers ne peuvent, en principe, acquérir d'immeubles, sauf autorisation spéciale, dans les provinces frontière et sur le littoral.

Tel est l'état véritable du droit international positif. La codification projetée, et réclamée par un certain nombre d'Etats, membres de la S. D. N., ne pourra que sanctionner ces principes. Sans doute, certains auteurs, partisans d'une extension illimitée des droits de la Société des Nations, en viennent à lui reconnaître une sorte de droit *d'injonction*, qui dans la pratique aboutirait à annihiler les souverainetés nationales. « Il en est, écrit M. Scelle (*La crise de la Société des Nations*, p. 261), d'une Société publique internationale, comme de toute autre Société politique... Etant une Société publique, elle doit superposer son organisation à celle des autres sociétés politiques qu'elle englobe et dont sa loi doit régir les rapports. Etant par définition une Société universelle, elle doit s'acheminer vers la complication d'une Fédération de fédérations superposées et entrecroisées ».

Partant de ce concept, il est naturel que le même auteur, appréciant la portée de l'arrêt du Tribunal arbitral mixte du 10 janvier 1927, ait pu écrire : « L'intérêt que présente l'arrêt du 10 janvier au point de vue de l'évolution du droit international *aux dépens du principe de la souveraineté*, explique suffisamment la répugnance du Gouvernement roumain à l'accepter ». (Rev. génér. D. I. P., 1927, p. 175).

Mais de telles conceptions, disons plutôt de telles *anticipations* n'engagent que leur auteur; pas un Etat indépendant (pas plus la Hongrie que la Roumanie) ne consentirait à y souscrire, et l'on ne saurait y voir l'expression du droit international commun!

Le droit international positif, tel qu'il est universellement pratiqué par les Chancelleries, repose et continue à reposer sur le respect de la souveraineté des Etats, tempéré seulement par le respect des traités. Pour que le Pacte de la Société des Nations fit disparaître ce concept traditionnel, il aurait fallu que la S. D. N. fût érigée en un *Super Etat*, dominant les Etats particuliers, et investi du droit d'édicter des lois ou règlements obligatoires pour l'ensemble des puissances adhérentes. Or, les partisans les plus déterminés, les créateurs même de la S. D. N. se sont toujours défendus d'avoir voulu créer un *Super Etat*.

« La Société des Nations » a déclaré M. Léon Bourgeois, l'un des fondateurs les plus éminents, « ne constituera pas une *souveraineté politique*. Elle a pour objet le maintien de la paix par la substitution du droit à la force dans le règlement des conflits. Elle ne revendique aucun pouvoir en dehors de cet objet » (Disc. de Léon

Bourgeois, à l'Assemblée générale constitutive de l'Assoc. française pour la Société des Nations, 10 novembre 1918).

« La Société des Nations, écrit à son tour M. Larnaude (*La Société des Nations*, p. 5) n'est pas une Société d'Etats analogue, soit à l'Etat fédéral, soit à la Confédération d'Etats, soit à l'Union, soit à toute autre forme d'Etat non unitaire... Elle est une formation d'un type absolument nouveau, avant tout et même peut-on dire exclusivement contractuelle, dans laquelle les Etats assument certaines obligations, *mais des obligations qui laissent intacte leur souveraineté*...

«...Mais c'est surtout l'examen des obligations contractées par les Etats ainsi associés et des droits qu'ils conservent qui démontre qu'il n'y a de leur part *aucune aliénation de souveraineté*. Est-ce que l'art. 1<sup>er</sup> du Pacte, reproduisant une règle que nous trouvons dans nos lois du 23 mars 1884 sur les Syndicats professionnels et du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sur le Contrat d'association, ne permet pas à chaque membre de la Société de se retirer *quand il lui plaît*, moyennant un préavis de deux ans?

« ...*La Société des Nations n'est pas un Super Etat*. Elle ressemble plutôt à une Association, à un Syndicat d'Etats; à une Coopérative d'Etats... »

Il suffit, d'ailleurs, pour s'en convaincre de se reporter aux articles du Pacte qui règlent ses attributions, celles du Conseil, comme celles de l'Assemblée. Son rôle est avant tout un rôle de conciliation; la S. D. N. concilie, arbitre les différends lorsqu'elle en est chargée par les parties en litige, elle veille à l'application des clauses des traités; mais elle n'est ni un juge souverain, pouvant traduire à sa barre les Etats membres qui s'y refusent, ni un Parlement international appelé à légiférer pour l'ensemble des Etats associés, ni un gouvernement investi *de l'impérium*, ayant le droit d'imposer sa volonté aux Etats membres et le pouvoir de faire exécuter ses décisions, au besoin par la force armée.

Les fondateurs de la S. D. N. ont pensé qu'une telle conception, même en la supposant acceptée par les grandes puissances, serait allée diamétralement à l'encontre du but cherché. Ne voit-on pas, en effet, que le plus sûr moyen de faire renaître ces conflits redoutables que l'on entendait prévenir par l'adoption du Pacte, serait de donner au Conseil des pouvoirs coercitifs, dont la mise en œuvre aurait pour conséquence fatale de dresser les uns contre les autres les puissances adhérentes, et de provoquer, sous prétexte de faire respecter la volonté de la majorité, des résistances armées dont la guerre seule pourrait avoir raison.

Aussi a-t-on, dans l'acte 5 du Pacte, érigé en règle le principe de l'unanimité dans les décisions, affirmant ainsi le respect des souverainetés particulières.

L'esprit général du Pacte, étant ainsi dégagé, le caractère inadmissible des prétentions hongroises, dans l'affaire des optants de Transylvanie, apparaît en pleine lumière.

Que la Hongrie, qui tout récemment encore, par l'organe de son Président du Conseil, le Comte Bethlen, s'élevait contre le Traité de Trianon, et en revendiquait la revision, soit dans son rôle en réclamant pour le Tribunal arbitral mixte des pouvoirs presque illimités, qui lui permettraient de mettre en échec toute la réforme agraire roumaine et porteraient ainsi directement atteinte à la souveraineté de l'Etat roumain, cela est d'évidence. Mais c'est précisément pour cette raison que le Conseil de la S. D. N. ne saurait, sans faillir à sa mission, se prêter à une telle usurpation de pouvoirs.

Si, par la désignation des arbitres suppléants, réclamée par la Hongrie, le Conseil ratifiait la thèse du gouvernement de Budapest sur la compétence du Tribunal arbitral mixte, les Tribunaux mixtes auraient plus de pouvoirs que la Cour de La Haye : « Aucun de vous, fit justement observer M. Titulesco à la séance du Conseil du 17 septembre 1927, ne pouvait être cité devant la Cour de La Haye pour que le droit international fût sanctionné, sans son consentement. Nous, nous sommes obligés (si la thèse hongroise est exacte), pour toute violation du droit international, d'aller devant le Tribunal mixte, c'est-à-dire devant un juge unique, le Président... Les ressortissants hongrois auraient ainsi plus de droits que les ressortissants neutres ou alliés, et ceci en vertu d'un traité de paix conclu après une guerre d'où nous ne sommes pas sortis vaincus! »

« La Hongrie, ajoute l'orateur, refuse la proposition du Comité des Trois parce que c'est une immixtion dans la justice arbitrale; à cela je réponds : Non, c'est une suggestion; si vous l'acceptez, elle devient notre loi et la loi du juge. Comme on ne peut vous l'imposer, vous ne pouvez imposer au Conseil de ne pas agir conformément à ce qu'il considère comme utile aux intérêts de la paix ».

Le Conseil, dans ces conditions, ne porte pas atteinte à la justice arbitrale; il ne fait qu'appliquer l'art. 11 du Pacte qui, on ne doit jamais le perdre de vue, est une partie intégrante de tous les traités de paix.

Cet art. 11, par les pouvoirs qu'il confère au Conseil de proposer toutes mesures propres à sauvegarder la paix ou la bonne entente entre les nations, lorsqu'on lui signale certains faits susceptibles de les troubler, nous apparaît vraiment comme le pivot de tout le mécanisme conciliateur institué par le Pacte. Cette idée est très clairement mise en relief dans le rapport du Comité du Conseil, déposé le 15 mars 1927, au sujet du point 1 b, de la proposition



français, concernant la réduction des armements, et visant expressément l'article 11 :

« On ne saurait, — lisons-nous dans ce rapport, — circonscrire, par des résolutions, des recommandations ou des vœux, les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des nations ». Si donc, sous couleur d'interprétation ou d'exécution d'une clause litigieuse d'un pacte, un Etat s'avise de réclamer du Conseil une mesure qui, à raison des circonstances, irait manifestement à l'encontre de cette mesure pacificatrice, le droit et même le devoir du Conseil sera de se refuser à ordonner une telle mesure.

Tel serait, nous l'avons démontré, le caractère de la désignation d'arbitres réclamée par la Hongrie, qui serait fatalement la source de troubles graves en Roumanie. En rejetant la requête, le Conseil ne porterait donc nulle atteinte à la justice arbitrale; il se bornerait à délimiter les pouvoirs de celle-ci, en conformité des principes posés par lui à la séance de septembre, et du même coup supprimerait, comme le veut l'art. 11, une menace certaine pour la cause de la paix dont la défense lui est confiée.

## B.

*Si la Société des Nations s'abstient de compléter d'autorité le Tribunal arbitral mixte, est-elle tenue pour autant de faire droit à la requête subsidiaire de la Hongrie tendant à déférer, pour interprétation, la question litigieuse de la compétence du Tribunal arbitral mixte à l'examen de la Cour permanente de justice internationale de La Haye?*

A notre avis, ce renvoi est inadmissible, dans les circonstances présentes, et le refus de la Roumanie d'y acquiescer est absolument justifié.

Non que le Gouvernement roumain songe à contester la haute autorité de la Cour permanente. Mais encore faut-il que les circonstances se prêtent à son intervention; or en l'état cette consultation, au lendemain de l'avis formulé par le Conseil lui-même sur le conflit actuel, loin d'éclairer la situation, la rendrait inextricable.

Avant d'en venir aux faits, examinons tout d'abord, en théorie pure et abstraction faite des contingences actuelles, quels sont les droits du Conseil? Ces droits, tels qu'ils découlent des art. 11-12 du Pacte, sont aussi larges que possible.

Lorsqu'un Etat membre signale au Conseil, conformément à l'art. 11, un fait susceptible de troubler la paix du monde, ou la

bonne entente entre les nations, le Conseil a un libre choix entre plusieurs partis. Il peut notamment (rapport du Comité du Conseil, en date du 15 mars 1927) « prier une organisation, ou même une personnalité désignée par lui, d'exercer auprès des parties une action conciliatrice. Il peut également suggérer de soumettre la question à l'arbitrage ou au règlement judiciaire, conformément aux dispositions de l'art. 13 du Pacte. »... Enfin, « si pour l'accomplissement de sa tâche le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander, soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif de la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, *celui d'une commission de juristes désignés par lui.* »

Sa liberté de détermination est donc entière. Si sa conviction n'est pas faite, s'il croit avoir besoin d'un avis extérieur, il peut s'adresser à la Cour permanente; mais rien ne l'y oblige, et s'il le croit plus expédient, il peut aussi solliciter l'avis d'une commission de juristes.

En fait, dans l'espèce actuelle, le Conseil a fait son choix. Il a consulté une Commission de juristes appartenant à six nationalités différentes, et c'est en conformité de ses conclusions qu'après audition des représentants des deux Etats en litige, il s'est prononcé, et a formulé son avis sur la compétence du Tribunal arbitral mixte dans sa déclaration du 15 septembre 1927, acceptée par la Roumanie, rejetée par la Hongrie.

Son rôle, par suite, est terminé. Ainsi que nous l'avons fait observer déjà à propos de la désignation des arbitres suppléants, il se déjugerait lui-même s'il sollicitait maintenant l'avis de la Cour permanente sur une question déjà examinée par lui, au cours d'un débat qui n'a laissé dans l'ombre aucun des éléments du litige.

Le droit pour la Roumanie de décliner l'invitation qui lui est faite n'est pas moins entier. Il n'est intervenu, en effet, jusqu'ici entre la Roumanie et la Hongrie, malgré les appels réitérés du premier de ces deux pays (11), aucun Pacte analogue au Pacte de Locarno, aux termes duquel ces deux puissances s'engageraient pour l'avenir à déférer tous les litiges susceptibles de s'élever entre elles à l'examen d'une Commission de conciliation d'abord et en cas d'échec de cette Commission, à l'arbitrage de la Cour permanente de La Haye ou à toute autre Cour arbitrale (Conf. art. final de la Conférence de Locarno, du 16 octobre 1925, et Convention d'arbitrage du même jour entre la France et l'Allemagne. *Rev. Génér. de dr. intern. public*, 1925, docum., p. 33 bis).

(11) V. les discours de MM. DUCA, MITILINEU, COMÈNE, délégués de la Roumanie aux assemblées de la S. D. N., de 1925-1926.

Si la France et l'Allemagne ont pu conclure une telle convention, c'est qu'elle était précédée d'un pacte de sécurité, contre-signé par l'Angleterre, la Belgique et l'Italie aux termes duquel : « Les hautes parties contractantes garantissent individuellement et collectivement le maintien du *statu quo* territorial résultant des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et l'Allemagne et la France, et l'*inviolabilité desdites frontières*, telles qu'elles sont fixées par ou en exécution du Traité de Paix signé à *Versailles*, le 28 juin 1919, ainsi que l'observation des dispositions des art. 42 et 43 dudit Traité, concernant la zone dimilitarisée ».

La signature d'un Pacte de cette nature entre la Roumanie et la Hongrie restera impossible tant que le Gouvernement hongrois s'obstinera à protester contre le Traité de Trianon. Le droit pour la Roumanie de se refuser à déférer le litige actuel, pour interprétation, à la Cour de La Haye serait donc entier, même s'il y avait un point litigieux à interpréter, — ce qu'elle conteste, l'interprétation ayant déjà été donnée par le Conseil de la S. D. N.

Il est certain d'ailleurs, et cette seule considération devrait suffire à entraîner la conviction du Conseil, si celui-ci pouvait avoir la moindre hésitation, que le renvoi de la question des optants hongrois à l'examen de la Cour permanente aurait, si la Roumanie était assez imprudente pour y consentir, les conséquences les plus graves.

Ainsi que l'a fait observer M. Titulesco, à la séance du Conseil du 17 septembre, « mettre en doute la valeur de cet instrument de paix sociale (la loi agraire), c'est permettre une agitation dangereuse pour la paix... Nous ne voulons pas encourir le reproche de n'en avoir pas averti la Société des Nations à temps. C'est donc un problème avant tout politique que la Roumanie a porté devant vous. Mon gouvernement vous dit, par ma voix, qu'il ne peut prendre la responsabilité de l'ordre à l'intérieur de ses frontières, si ses lois agraires ne sont pas le mur d'airain contre lequel viennent se briser toutes les tentatives qui pourraient remettre en cause les résultats obtenus par ces lois, fruit de longues luttes, de compromis de classes et de compromis de partis, objet de sentence définitives et d'un accord de gouvernement à gouvernement enregistré par vous ».

On ne saurait impunément donner aux masses paysannes l'impression que leur droit de propriété sur le modeste lopin de terre attribué à chaque chef de famille va être déduit à nouveau devant un juge étranger qui aurait, après un an ou plus d'enquêtes et de débats irritants, le droit de leur reprendre ces terres, ou simplement de les leur faire payer plus cher qu'il n'avait été convenu il y a onze ans, par application d'une loi constitutionnelle!

Une telle abdication ferait faire renaître le péril bolcheviste,

écarté à grand peine par la Roumanie, menacée sur sa frontière bessarabienne par l'offensive tour à tour brutale et insinuante de l'Union des républiques socialistes soviétiques de Moscou.

En confirmant énergiquement son interprétation, par le rejet des deux requêtes du gouvernement hongrois, le Conseil servira au contraire la cause de la paix internationale, indissolublement liée au respect des traités, et spécialement du Traité de Trianon, et de la nouvelle charte territoriale et ethnique de l'Europe centrale, incluse dans ce traité dont la Roumanie entend faire respecter toutes les stipulations, battues en brèche par l'attitude agressive du gouvernement de Budapest.

#### CONCLUSIONS.

Nous estimons, en conséquence, et pour les motifs ci-dessus développés :

1° Que le Gouvernement roumain, en appliquant en Transylvanie aux optants hongrois les prescriptions de ses lois agraires, lesquelles ne font aucune distinction entre les sujets roumains et les propriétaires étrangers, magyars ou autres, a procédé dans le plein exercice de sa souveraineté, et n'a méconnu aucune prescription du droit international;

2° Que la reconnaissance aux optants hongrois, sur le fondement d'une disposition du Traité de Trianon arbitrairement interprétée, d'un véritable privilège de juridiction, irait, au contraire, à l'encontre des principes les mieux établis du droit international positif en ce qui concerne le droit de l'étranger;

3° Que l'admission de la compétence prétendue du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, pour statuer sur les difficultés nées de l'application de ces lois agraires, loin d'être imposée par les art. 63, 232, 239 et 250 du Traité de Trianon, irait au contraire à l'encontre des principes fondamentaux du droit international positif sur le caractère exceptionnel des tribunaux internationaux, et méconnaîtrait gravement l'esprit du traité, ainsi que l'ont d'ailleurs expressément reconnu le Gouvernement hongrois lui-même en 1923, par l'organe de son plénipotentiaire, et le Conseil de la Société des Nations en septembre 1927;

4° Qu'il n'y a pas lieu pour le Conseil de demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale sur une question déjà examinée par le Comité des Trois nommé par lui, et tranchée par le Conseil lui-même dans le sens des conclusions du Comité, le Conseil ayant toute liberté, en présence de faits dénon-

cés à sa barre comme susceptibles de compromettre la paix, d'ordonner les mesures qui lui paraissent les mieux appropriées au but poursuivi (art. 11 du Pacte);

5° Qu'en présence du refus définitif de la Hongrie d'admettre l'interprétation proposée par le Conseil, qui aurait permis à la Roumanie de réintégrer son juge devant le Tribunal arbitral mixte pour statuer sur les questions rentrant dans sa compétence (questions dans lesquelles ne sauraient figurer les lois agraires), le Conseil ne pourrait, sans se déjuger et manquer à sa mission conciliatrice, déférer à la requête du Gouvernement hongrois tendant à la désignation de deux juges suppléants, dont l'un serait appelé à remplacer dans le Tribunal arbitral mixte l'arbitre roumain, pas plus qu'à la demande subsidiaire dudit gouvernement tendant au renvoi de la question de compétence, pour interprétation, à l'examen de la Cour permanente de Justice internationale de La Haye.

---

# Les transformations de propriété foncière roumaine et le droit international commun<sup>(1)</sup>

PAR

MAURICE PICARD

*Professeur agrégé à la Faculté de droit de Paris.*

---

Pour apprécier la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois dans les affaires dites agraires, le rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par Sir Austen Chamberlain formule les principes généraux qui, selon lui, doivent servir à interpréter les traités de paix, et spécialement le Traité de Trianon.

Nous n'avons pas à rechercher si le Conseil de la Société des Nations a qualité, soit pour contrôler les tribunaux arbitraux mixtes dans l'exercice de leurs fonctions, et intervenir notamment dans le cas où ils auraient excédé leur compétence, soit pour fixer l'interprétation des traités. C'est une question que nous supposons résolue (1 bis).

Seules, les conclusions du rapport retiendront notre attention. Et encore entendons-nous ne les examiner que d'un seul point de vue.

En effet, pour écarter, du moins en principe, la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, le rapport se place sur un double terrain.

Il dit d'abord : lorsque le Tribunal arbitral mixte affirme sa compétence en déclarant qu'aux termes de l'art. 250 du Traité de Trianon il est le *juge des mesures de saisie ou de liquidation* appliquées aux biens des ressortissants hongrois en Transylvanie, il se met en contradiction avec le texte invoqué, car la réforme agraire roumaine ne fait pas partie du régime des liquidations que le Traité organise.

---

(1) Article paru dans le *Journal du Droit International*, livraison de juillet-octobre 1927, p. 607.

(1 bis) V. l'article de M. André-Prudhomme, *ibidem*, p. 276.

Mais il dit aussi : lorsque le Tribunal arbitral affirme sa compétence en déclarant qu'aux termes de ce même art. 250, il est le *juge du droit international commun*, sous la sauvegarde duquel sont placés les biens des ressortissants hongrois en Transylvanie, il énonce une doctrine qui dénature le texte de l'art. 250 et l'esprit même du Traité.

Nous n'entendons suivre le rapport de Sir Austen Chamberlain que sur ce dernier terrain, étant pour nous démontré que la réforme agraire roumaine est étrangère au régime des liquidations établi par les traités de paix, comme ne présentant aucun des traits spécifiques de la liquidation de guerre ou d'après-guerre (2). Notre dessein est seulement de montrer que la conclusion du rapport déniait la compétence du Tribunal arbitral, en tant que juge du droit international commun, est pleinement justifiée.

# I

## Le Tribunal arbitral mixte n'est pas le juge du droit international commun.

Dans la décision rendue le 10 janvier 1927 par le Tribunal roumano-hongrois (2 bis), le droit international commun a été mis au premier plan et est devenu l'élément central autour duquel la discussion juridique s'est ordonnée. C'est sur lui que le Tribunal établit en définitive sa compétence, puisque c'est comme juge du droit international commun qu'il entend apprécier et juger la réforme agraire roumaine.

« Attendu, déclare-t-il, qu'il échet tout d'abord de relever qu'en insérant l'art. 250 dans le Traité de Trianon, les Puissances alliées et associées ont voulu mettre les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, entièrement à l'abri de toutes les mesures mentionnées aux articles 232 et à l'annexe de la Section IV, ainsi qu'à l'art. 250 lui-même, et *placer ces biens, droits et intérêts sous l'empire du droit international commun* ;

« Que cela résulte clairement des travaux préparatoires relatifs aux articles 267 du Traité de Saint-Germain, et 250 du Traité de Trianon, aussi bien que du texte même de ce dernier article ;

« Que c'est donc *des principes du droit international commun* que le Tribunal doit s'inspirer toutes les fois qu'il est appelé à statuer sur une réclamation en vertu de l'art. 250 ;

(2) V. sur ce point l'article de M. Barlin, *Les transformations de la propriété foncière et le régime des liquidations*, *supra*, p. 64.

(2 bis) V. le texte de cette décision, *supra*, p. 51.

« Attendu que, pour apprécier la portée de cette mesure (application de la loi agraire roumaine à un ressortissant hongrois), il n'est pas nécessaire de s'arrêter à examiner si l'indemnité promise aux demandeurs est ou non à considérer comme une indemnité adéquate, ce qui, du reste, est essentiellement une question de fond ;

« Qu'en effet, les autres faits invoqués par les demandeurs suffisent pour constater qu'il s'agit, en l'espèce, d'une mesure qui affecte la propriété d'un bien ex-ennemi, en l'enlevant au propriétaire et sans son consentement ; que cette mesure constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun, et qu'elle a tout le caractère d'une liquidation au sens de l'art. 250 et rentre, de par sa nature même, parmi les mesures visées par ledit article ;

« Attendu que le défendeur soutient que la mesure que l'art. 250 vise sous le nom de « liquidation » est une mesure de guerre prise dans un but de guerre, dont le trait le plus caractéristique est qu'elle frappe des biens ex-ennemis « comme tels », et que les expropriations auxquelles la réforme agraire donne lieu ne constituent pas, de par leur nature même, des liquidations, puisqu'elles ne sont à aucun titre des mesures différentielles et en tout cas ne sont pas des mesures prises dans un but de guerre ; qu'elles ne sont dès lors nullement incompatibles avec l'art. 250 ;

« Attendu qu'il ressort clairement des termes des articles 232 et 250, ainsi que du § 3 de l'annexe de la Section IV, que la liquidation, au sens de l'art. 250, peut être, soit une liquidation de guerre, soit une liquidation d'après guerre, que le sens de l'une et de l'autre de ces liquidations est le même et que c'est seulement par le but qu'elles diffèrent ; que dans l'un et l'autre cas, il s'agit de soumettre les biens, droits ou intérêts ex-ennemis à un traitement qui constitue une dérogation aux règles généralement appliquées, quant au traitement des étrangers et au principe du respect des droits acquis ;

« Que la question de savoir si les expropriations dont s'agit en l'espèce, sont ou non des mesures différentielles, intéresse essentiellement le fond de l'affaire et que, partant, il n'y a pas lieu de l'examiner présentement ;

« Attendu que, dans ces conditions, il n'est pas douteux que le Tribunal est compétent pour connaître des réclamations, du chef de cette mesure, introduites par un ressortissant hongrois ; qu'il est réservé à l'examen du fond d'établir si, en appliquant cette mesure, le défendeur avait ou non un titre de nature à l'autoriser à déroger au droit international commun. »

Ainsi, pour le Tribunal arbitral mixte, l'art. 250 du Traité de Trianon contient un statut complet de la propriété foncière



*hongroise en Transylvanie, reposant sur le droit international commun et placé sous le contrôle du Tribunal.* Il est donc vain de chercher une définition précise de la liquidation ; toute mesure dérogeant au droit international commun a ce caractère et tombe sous le coup des sanctions prévues par l'art. 250.

Serrons d'un peu près le sens de cette doctrine.

D'après les principes généraux universellement admis, la souveraineté d'un Etat s'étend incontestablement à toutes les mesures législatives et administratives par lesquelles cet Etat détermine, sur son propre territoire, le régime juridique de la propriété. Cette souveraineté n'est pas entamée, en cas d'annexion, par le principe du respect des droits acquis, qui signifie simplement que l'Etat annexant doit reconnaître les droits acquis sous l'empire de la loi de l'Etat qui subit l'annexion, le droit de propriété notamment, et laisser régir par la loi sous l'empire de laquelle ils ont été passés, les actes accomplis antérieurement à cette annexion. Autrement dit, si le Traité de Trianon ne contenait ni l'art. 250, ni l'art. 232 — unis l'un à l'autre, puisque le premier interdit l'application du second sur les territoires de l'ancienne monarchie —, la Roumanie garderait sa pleine souveraineté en Transylvanie, pour tout ce qui concerne le régime des biens et plus spécialement l'organisation de la propriété foncière, l'obligation de respecter les droits acquis ne la liant que dans la mesure que nous venons de rappeler.

Eh bien, ce sont ces principes que, dans la doctrine du Tribunal, l'art. 250 aurait entendu écarter. Il protégerait les ressortissants hongrois, non pas seulement contre les mesures de saisie et de liquidation prévues et définies par l'art. 232, mais contre toute mesure, quelle qu'elle soit, contraire au droit international commun, en confiant au Tribunal arbitral mixte la mission de fixer les limites de ce droit et d'en assurer le respect. Il impliquerait donc et consacrerait, au profit des ressortissants hongrois, une *limitation de la souveraineté roumaine à l'égard du régime des biens*, et plus particulièrement du *régime de la propriété foncière*, c'est-à-dire à l'égard de l'élément le plus fondamental de cette souveraineté.

Il suffit de faire apparaître ainsi sous son vrai jour la doctrine du Tribunal arbitral pour se rendre compte qu'elle est totalement étrangère au texte et à l'esprit de l'art. 250. Insistons cependant.

I. — Pour admettre une atteinte aussi profonde à la souveraineté de la Roumanie, il faudrait à tout le moins un texte précis la consacrant d'une manière formelle, de même nature mais plus énergique que les art. 298, 250, 177 et 233 des Traités de Versailles, de Saint-Germain, de Neuilly et de Trianon, qui d'ailleurs, nous le verrons, tout en accordant aux ressortissants des Puis-

sances alliées ou associées la double garantie de l'égalité de traitement avec les nationaux et d'une indemnité convenable en cas d'atteinte portée à la propriété, ne leur ont ouvert aucun recours devant les Tribunaux arbitraux mixtes.

Comment soutenir que l'art. 250 ait cette portée ?

On le peut d'autant moins que les travaux préparatoires ne laissent à cet égard aucun doute.

On a fait état devant le Tribunal arbitral mixte et devant le Conseil de la S. D. N. de deux documents qui éclairent nettement les intentions des auteurs du traité de Trianon.

Le premier est la réponse du Président de la Commission des nouveaux Etats et de Protection des Minorités à une proposition adressée à la Conférence de la Paix par la Délégation tchéco-slovaque demandant, à propos de l'art. 3, al. 3 du Traité des Minorités, que la phrase : « Elles (les personnes ayant exercé le droit d'option) seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire tchéco-slovaque. » fût ainsi complétée « à condition que ces biens soient soumis au même régime que les biens des ressortissants tchéco-slovaques ». Et la même proposition était faite en ce qui concerne l'art. 65, al. 5 du Traité de paix avec l'Autriche. M. Benès précisait : « Le motif pour lequel je tiens à ce changement consiste en ce que le traité, en sa forme actuelle, sera expliqué par nos voisins d'une manière inexacte et il s'ensuivra des difficultés inutiles pour eux et pour nous... Je voudrais au moins demander à la Commission ou à un autre organe de la Conférence de la Paix de me donner les assurances que l'explication que nous donnons de l'art. 3, al. 3, explication qui est contenue dans la rédaction nouvelle que je propose, est bien exacte. Cela touche une question importante de notre législation intérieure (il s'agissait précisément de la réforme agraire) et nous devons être absolument sûrs sur ce point. »

Et voici la réponse de la Commission : « En ce qui concerne la proposition n° 2, la Commission des nouveaux Etats est heureuse de pouvoir exprimer l'opinion que l'interprétation donnée par la Délégation Tchéco-slovaque à l'art. 3, al. 3 (régime des biens immobiliers des personnes qui opteront pour une autre nationalité), est exacte. Il n'a pas semblé à la Commission que l'insertion d'une clause supplémentaire fût nécessaire pour *maintenir sans préférence d'aucune espèce sous le régime de la loi tchéco-slovaque tous les biens et propriétés situés sur le territoire de la République.* »

Ce qui est vrai pour la Tchéco-Slovaquie est également vrai pour la Roumanie, les textes étant à cet égard identiques.

Le deuxième document émane de la Délégation hongroise dont le chef était le Comte Apponyi. C'est une lettre adressée, le 19 fé-

vrier 1920, au Président de la Conférence de la Paix, ainsi conçue :  
 « D'après une décret-loi roumain, sanctionné le 10 septembre 1919 (§§ 1 et 2 de l'art. 2) — décret qui a été aboli et remplacé par la loi agraire du 30 juillet 1921 — tous les immeubles se trouvant sur le territoire transféré de la Hongrie à la Roumanie et appartenant à des ressortissants étrangers ou à des personnes dont le siège ou le lieu d'activité se trouve en dehors de la Roumanie seront expropriés.

« Le paragraphe 9 de la loi tchécoslovaque du 16 juin 1919, relative à la réquisition de la grande propriété foncière, décrète de porter une loi aux termes de laquelle les immeubles appartenant aux sujets des Etats ennemis seront confisqués sans aucune indemnité.

« La pointe de ces deux lois est, au fond, dirigée contre les sujets hongrois, étant donné que ces derniers ont de grandes propriétés sur les territoires à détacher. Les lois susmentionnées font aussi partie de ces mesures arbitraires par lesquelles les Etats auxquels des territoires de la Hongrie seraient adjugés veulent, pour ainsi dire, déposséder les Hongrois.

« Il paraît que les Hautes Puissances alliées et associées elles-mêmes avaient l'intention d'exclure l'emploi de mesures pareilles aux lois en question, en décrétant dans le premier alinéa de l'article 250 que les biens de nos ressortissants se trouvant sur les territoires d'un des deux Etats de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne sont pas soumis à la réquisition et liquidation statué dans la Section IV de la Partie X.

« Vu le traitement des Hongrois par des Etats voisins envahisseurs durant les occupations, nous doutons si l'article 250 donnerait bien la protection suffisante surtout contre la loi roumaine, qui stipule en général l'expropriation des biens des sujets étrangers, mais se dirige spécialement contre les sujets hongrois et n'est destinée à être appliquée qu'aux dépens de ces derniers.

« De plus, à notre avis, les dispositions contenues dans le premier alinéa de l'article 250 peuvent être éludées au moyen de dispositions légales qui, en principe, s'appliquent, il est vrai, aux propres ressortissants de l'Etat législateur, mais qui, dans la pratique, ne trouveront leur application qu'à l'égard de nos nationaux.

« Donc, pour atteindre le but visé par le premier alinéa de l'article 250, nous demandons une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié, en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui, dans les mêmes conditions,

ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur, ou de l'Etat exécutant cette mesure.»

Ces deux documents ne montrent-ils pas qu'il n'a jamais été dans la pensée des auteurs du Traité de limiter la souveraineté de la Roumanie, à l'égard des biens des ressortissants hongrois situés sur le territoire de la Transylvanie, sur le fondement du droit international commun, et, d'autre part, que la Hongrie a reconnu elle-même à ce moment — comme son représentant, le comte Csaky, l'a reconnu plus tard, à Bruxelles — que l'article 250 ne s'opposait pas à l'application de la réforme agraire à ses ressortissants, pour lesquels elle ne demandait, d'ailleurs, que l'égalité de traitement avec les nationaux ?

II. — Mieux encore que les travaux préparatoires, les conséquences auxquelles conduirait la doctrine du Tribunal arbitral mixte établissent que cette doctrine n'a pas été dans les intentions des auteurs du Traité de Trianon.

Elle conduirait, en effet, à ces deux résultats principaux :

1° Le Tribunal arbitral mixte aurait un *pouvoir de contrôle sur tous les actes législatifs de la Roumanie* susceptibles de porter atteinte aux biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois en Transylvanie. Ce pouvoir serait *général, indéfini et perpétuel*.

Il s'étendrait d'abord à toutes les mesures législatives prises par le Parlement roumain, sans qu'il soit possible d'établir entre elles une discrimination quelconque, toute limitation tirée soit du caractère différentiel de la liquidation, soit de la connexité de la mesure prise avec la guerre, étant supprimée. Et ce pouvoir de contrôle serait en même temps indéfini, puisqu'il reposerait sur le respect du droit international commun, dont le tribunal serait chargé de fixer souverainement les limites.

Le Tribunal arbitral mixte pourrait ainsi contrôler et juger toutes les réformes sociales ou fiscales de la Roumanie. On a cité comme exemples l'établissement d'un monopole sur les assurances sur la vie, sur le modèle de la loi italienne du 4 avril 1912, ou la liquidation des biens de congrégations religieuses, sur le modèle de la loi française du 1<sup>er</sup> juillet 1901 (3). On pourrait en ajouter d'autres, comme celui tiré de la loi française du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique, qui a entraîné l'expropriation générale de tous les riverains de cours d'eau ne dépendant pas du domaine public à l'égard du droit à la force motrice de l'eau qui figurait antérieurement dans leur patrimoine (3bis). Pour toutes les mesures de ce genre, le Tribunal arbitral mixte aurait

(3) V. Basdevant, Jèze et Politis, Les traités de paix ont-ils limité la compétence législative de certains Etats, 1927, Pedone, éd.

(3 bis) Ou encore les mesures d'exécution forcée pour non paiement d'impôts dont les ressortissants hongrois pourraient être tentés de contester la légitimité.

compétence à l'effet de décider de leur conformité au droit international commun : « Que c'est donc, affirme-t-il, des principes du droit international commun que le tribunal doit s'inspirer toutes les fois qu'il est appelé à statuer sur une réclamation en vertu de l'article 250. » Il aurait, en quelque sorte, un pouvoir analogue à celui qui appartient aux juges américains à l'égard de la constitutionnalité des lois, avec cette différence que le contrôle de cette constitutionnalité est exercé par des juges nationaux et que la Constitution américaine fixe elle-même les limites de la compétence du Pouvoir législatif, tandis que le Tribunal arbitral mixte, tribunal international, serait souverain pour déterminer le contenu du droit international commun, au nom duquel il contrôlerait l'exercice, par la Roumanie, de son pouvoir législatif général.

On a comparé cette situation à une sorte de régime de *capitulations* (4), ou à une servitude grevant l'annexion de la Transylvanie (5), comparaisons qui font apparaître l'aliénation de souveraineté qui serait imposée à la Roumanie.

Est-ce cela que les auteurs du Traité de Trianon ont voulu ? Ont-ils entendu consacrer, sans le dire expressément, les théories les plus avancées concernant le traitement des étrangers, et suivre ceux qui voudraient que la condition des étrangers échappât complètement à la souveraineté de l'Etat pour ne plus dépendre que du droit international (6) ? Ont-ils surtout entendu que seuls les ex-ennemis pourraient s'en prévaloir et s'adresser à cette fin aux Tribunaux arbitraux mixtes ? Ont-ils, enfin, entendu confier à ces derniers une mission qui serait, de sa nature, perpétuelle ?

2° *Les ressortissants hongrois jouiraient en Transylvanie d'un régime privilégié.*

Ils auraient, en effet, une situation *préférable* à celle des *ressortissants alliés ou neutres* qui, ne pouvant invoquer aucun texte conventionnel, doivent subir en Transylvanie, comme dans les autres parties du Royaume, l'application de la loi agraire (7). On a prétendu, certes, que ce traitement supérieur était légitime, à raison même du transfert de territoire, qui devrait normalement s'accompagner de mesures protectrices en faveur de ceux dont les biens vont désormais suivre une autre loi. Mais où prend-on cette

(4) V. not. la plaidoirie de M. Politis, reproduite dans le Recueil de la Jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes de M. A. Lapradelle, IV, Compétence.

(5) G. Scelle, L'arrêt du 10 janvier 1927 du T. A. M. Roumano-hongrois dans les affaires, dites agraires, et le droit international, Revue générale de droit international public, 1927, p. 468.

(6) V. not. G. Scelle, art. précité, p. 465 et 481.

(7) Un accord particulier est intervenu entre l'Angleterre et la Roumanie touchant l'indemnité à allouer aux ressortissants britanniques qui ont été soumis à la loi agraire en Bessarabie.

règle ? Elle ne pourrait exister que dans un texte conventionnel, et ce texte n'existe pas.

Ils auraient également une *situation préférable à celle des ressortissants alliés, des Roumains notamment, en Hongrie*. Sans doute, l'art. 233 du Traité de Trianon accorde aux ressortissants des Puissances alliées et associées des garanties spéciales : l'égalité de traitement avec les Hongrois et une indemnité convenable en cas de mesures portant atteinte à la propriété, mais il ne prévoit à leur profit aucun recours devant un Tribunal arbitral mixte.

Les ressortissants hongrois jouiraient donc seuls d'un *privilege de juridiction*, privilège considérable puisqu'il leur donnerait un juge auquel ils pourraient s'adresser librement chaque fois qu'ils estiment que le droit international commun a été violé à leur égard ! Cela est-il compatible avec l'esprit dans lequel ont été faits les Traités de paix ?

De tout ce qui précède, il résulte jusqu'à l'évidence que le Traité de Trianon, dans sa lettre comme dans son esprit, est totalement étranger à la doctrine que le Tribunal arbitral mixte entend lui rattacher.

La portée de l'art. 250 est beaucoup plus simple : il rétablit au profit des ressortissants hongrois en Transylvanie l'état de droit applicable, de droit commun, à tous les étrangers ; il efface, à leur égard et en ce qui concerne leurs biens, droits et intérêts, les conséquences de la guerre.

Mais il ne limite pas la souveraineté de la Roumanie ; il ne crée pas un Tribunal chargé de sanctionner, au seul profit des ressortissants hongrois, les violations du droit international commun ; il ne crée pas un régime de faveur dont ne bénéficieraient ni les ressortissants alliés en Transylvanie, ni les Roumains en Hongrie.

Tout ce qui est interdit à la Roumanie par le Traité de Trianon, c'est : 1° de refuser aux ressortissants hongrois le droit de posséder des immeubles en Transylvanie, refus qui serait contraire à l'art. 63, al. 4 ; 2° d'opérer à l'égard de leurs biens, droits et intérêts des mesures de saisie ou de liquidation ; 3° d'utiliser frauduleusement la loi agraire en vue de frapper la propriété des ressortissants hongrois comme tels.

Hors de là, la souveraineté de la Roumanie demeure intacte. Comme le dit fort justement le rapport de Sir Austen Chamberlain : « Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire. »

## II

**L'arrêt n° 7, n'autorise pas le Tribunal arbitral  
à intervenir au nom du droit international.**

Pourtant, la doctrine que repousse à juste titre le Conseil de la Société des Nations comme contraire au Traité de Trianon n'est-elle pas précisément celle que la Cour permanente de justice internationale a solennellement affirmée dans son arrêt n° 7, relatif à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise ? La Cour n'a-t-elle point interprété la Convention de Genève — comme le Tribunal arbitral l'art. 250 — d'après le droit international commun, au nom duquel elle a condamné les mesures prises par le Gouvernement polonais ? Plus généralement, n'a-t-elle pas déclaré — comme le Tribunal — que la liquidation était dans son essence une mesure dérogatoire au droit international commun ?

De fait, l'effort principal des représentants de la Hongrie ou des ressortissants hongrois devant le Tribunal arbitral mixte a tendu à établir une liaison étroite entre l'hypothèse sur laquelle le Tribunal avait à se prononcer et l'hypothèse qui avait provoqué l'intervention de la Cour permanente, de façon à justifier l'extension de la doctrine admise par la Cour au litige soumis au Tribunal (8). Et dans les travaux publiés à la suite de la décision du 10 janvier 1927, l'argument dominant en sa faveur est l'autorité de l'arrêt n° 7 (9).

Il suffit pourtant d'analyser avec soin les conditions de fait et de droit dans lesquelles cet arrêt a été rendu pour constater qu'il n'est ni possible ni légitime d'étendre au litige roumano-hongrois la doctrine consacrée par la Cour permanente.

Les faits étaient les suivants : le 5 mars 1915 avait été conclu entre le Chancelier de l'Empire allemand, pour le Reich, et la Société *Bayrische Stickstoffwerke A. G.*, à Trostberg (Haute-Bavière), un contrat aux termes duquel la Société s'engageait à « installer pour le Reich et à commencer immédiatement à construire », entre autres, une usine d'azote de chaux à Chorzow, en Haute-Silésie. Les terrains nécessaires seraient acquis pour le compte du Reich et inscrits à son nom dans le livre foncier. Les installations mécaniques devaient être établies conformément aux brevets et licences ainsi qu'aux expériences de la Société, qui s'engageait à diriger, jusqu'au 31 mars 1941, l'exploitation de l'usine,

(8) V. leurs plaidoiries reproduites dans le Recueil précité de la jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes, IV, Compétence. *Addé* G. Gidel, L'arrêt n° 7, de la Cour permanente de Justice internationale.

(9) V. not. G. Scelle, art. précité, p. 459 et suiv.

en utilisant l'ensemble des brevets, licences, expériences et innovations, améliorations et perfectionnements, ainsi que tous contrats de fourniture et de livraisons qui lui revenaient. Dans ce but, une section spéciale de la Société devait être établie; elle serait soumise, dans une certaine mesure, au contrôle du Reich, qui avait le droit de participer, pour chaque année financière, à l'excédent résultant de l'exploitation. Il avait le droit de résilier au 31 mars de chaque année, à partir du 31 mars 1926, après préavis de quinze mois, la direction de l'usine par la Société. Le 24 décembre 1919 furent passés à Berlin divers actes juridiques notariés ayant pour but la création d'une nouvelle Société, les *Oberschlesische Stickstoffwerke A. G.*, et la vente par le Reich à cette Société de l'usine de Chorzow, c'est-à-dire l'ensemble des terrains, bâtiments et installations y appartenant, avec tous accessoires, réserves, matières premières et matériaux d'exploitation, ainsi que les stocks. La direction et l'exploitation de l'usine devaient rester entre les mains de la Société *Bayrische Stickstoffwerke*, qui utiliserait dans ce but ses brevets, licences, expériences et contrats. Ces rapports entre les deux sociétés furent confirmés au moyen de lettre échangées entre elles, datées des 24 et 28 décembre 1919.

La Société *Oberschlesische Stickstoffwerke* fut dûment inscrite, le 20 janvier 1920, à l'*Amtsgericht* de Königshütte, dans le livre foncier de Chorzow, comme propriétaire des biens-fonds qui constituaient l'usine d'azote de Chorzow. Le 1<sup>er</sup> juillet 1922, ce Tribunal, devenu polonais, rendit une décision suivant laquelle l'enregistrement en question, déclaré nul, devait être rayé, la situation antérieure rétablie, et le droit de propriété sur les biens-fonds dont il s'agit enregistré au profit du fisc de l'Etat polonais. Cette décision, qui invoquait l'art. 256 du Traité de Versailles ainsi que les lois polonaises des 14 juillet 1920 et 16 juin 1922, fut mise à exécution le même jour.

Ceci étant, il s'agissait pour la Cour de décider si la mesure ainsi prise était ou non compatible avec les art. 6 à 22 de la Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie, signée à Genève le 15 mai 1922.

Disons tout de suite que la portée générale de ladite Convention se trouve éclairée par la recommandation que le Conseil de la Société des Nations adressait au Conseil suprême des principales Puissances alliées le 12 octobre 1921 : « Les mesures que le Conseil estime nécessaires pour assurer la continuité de la vie économique et sociale en Haute-Silésie et réduire au minimum les inconvénients de la période de réadaptation tendent principalement à : conserver, pour un certain temps, aux industries du territoire séparé de l'Allemagne, leurs anciens marchés et leur



mesurer les fournitures indispensables en matières premières et en produits fabriqués ; éviter les troubles économiques que provoquerait la substitution immédiate du mark polonais au mark allemand comme seule monnaie légale dans le territoire attribué à la Pologne ; éviter que le fonctionnement des chemins de fer qui desservent la Haute-Silésie ne soit affecté par le déplacement de la frontière politique ; régler la fourniture d'eau et d'électricité ; maintenir la liberté de circulation des personnes à travers la nouvelle frontière ; *garantir le respect de la propriété privée* ; garantir aux ouvriers, autant que possible, qu'ils ne perdent pas dans la fraction du territoire attribué à la Pologne les avantages que leur assuraient la législation sociale allemande et leur organisation syndicale ; enfin, assurer la protection des minorités selon le principe d'une réciprocité équitable » (10).

Voici maintenant les textes qui étaient en présence :

*Convention de Genève, art. 6* : « La Pologne peut exproprier en Haute-Silésie polonaise les entreprises appartenant à la grande industrie, y compris les gisements, et la grande propriété rurale, conformément aux dispositions des articles 7 à 23. Sous réserve de ces dispositions, les biens, droits et intérêts des ressortissants allemands ou de sociétés contrôlées par de ressortissants allemands ne peuvent pas être liquidés en Haute-Silésie polonaise ».

*Loi du 14 juillet 1920, art. 1<sup>er</sup>* : « Dans tous les cas où le Reich allemand, les Etats allemands, les institutions du Reich ou des Etats allemands, l'ex-empereur d'Allemagne ou autres membres de maisons régnantes, sont inscrits ou se trouveraient inscrits depuis le 11 novembre 1918 dans les registres fonciers des anciennes provinces prussiennes — soit comme propriétaires, soit comme titulaires de droits réels, — les tribunaux polonais, se basant sur le Traité de Paix de Versailles du 28 juin 1919, doivent à la place des personnes sus-mentionnées inscrire d'office dans ces registres le Trésor de l'Etat polonais (le fisc polonais). »

*Art. 2, alin. 1<sup>er</sup>* : « Dans l'hypothèse où l'une quelconque des personnes susmentionnées aurait, après le 11 novembre 1918, soit aliéné, soit grevé les immeubles en question, ainsi que dans l'hypothèse où un droit réel, inscrit au profit des personnes mentionnées aurait été, après le 11 novembre 1918, soit sur leur requête, soit avec leur consentement, cédé, rayé, ou aurait subi une modification quelconque, le tribunal rétablira, dans les registres fonciers, tel état qui aurait existé si les personnes susmention-

(10) *Journ. off. de la S. D. N.*, 1921, pp. 1224-1225.

nées n'avaient pas formulé de requête ou donné le consentement nécessaire pour opérer les modifications dans les registres »

*Art. 5 :* « Le Trésor (fisc) polonais, inscrit, conformément à l'article premier, comme propriétaire d'un immeuble, peut requérir l'expulsion des personnes, lesquelles, par suite d'un contrat conclu avec l'une des personnes mentionnées dans l'article premier, demeurent dans cet immeuble après la mise en vigueur de cette loi. »

Que répond la Cour ?

Elle répond avant tout, — c'est la partie essentielle de l'arrêt, — que la loi du 14 janvier 1920 est contraire à la Convention de Genève : « Il résulte du texte même de l'article 2 que la Pologne traite comme nuls et non existants les droits que des particuliers peuvent avoir acquis par des actes d'aliénation, ou d'autres actes mentionnés dans l'article, si ces actes ont été faits après la date du 11 novembre 1918. Et, en autorisant le fisc polonais à demander l'expulsion de tous ceux qui, après la mise en vigueur de la loi, demeurent, en vertu d'un contrat visé dans l'art. 5, dans un des immeubles dont il y est question, cet article reconnaît la faculté de ne pas respecter même des droits privés résultant de contrats antérieurs à la date du 11 novembre 1918. L'application de ces articles a lieu automatiquement, sans aucune recherche du titre de propriété ou de la validité de chaque transfert ou contrat : toute aliénation ou constitution de droits réels postérieurs au 11 novembre 1918 est nulle et non valable, en vertu de l'art. 2, sans égard à la nature et aux circonstances de l'acte; tout contrat conclu avec les personnes mentionnées à l'article premier, à n'importe quelle date et donnant au particulier un droit à la possession ou à la jouissance de l'immeuble, peut être annulé par la seule volonté du fisc polonais, en vertu de l'art. 5. Aucune voie de recours en justice n'est ouverte aux intéressés, et aucune indemnisation n'est prévue par la loi. La Cour est d'avis que, réserve faite pour les questions qui seront traitées ci-après, l'application des art. 2 et 5 de la loi polonaise du 14 juillet 1920 en Haute-Silésie n'est pas conforme au système établi par le titre III de la Convention de Genève. D'un côté, en effet, ces articles peuvent frapper des biens privés et les soustraire au régime de protection résultant des art. 6 à 22, pour les soumettre à des mesures plus graves défendues par la Convention. De l'autre côté, ignorant toute recherche relative à la validité du titre, ils suppriment tout examen préalable du cas individuel, alors qu'un tel examen est nécessaire pour la bonne application de la Convention. »

Puis, répondant aux objections présentées par le Gouvernement polonais, elle précise :

1° Que la Pologne ne peut se prévaloir, pour écarter la Convention de Genève, ni de la clause 19 de la Convention d'armistice, ni de la clause première du Protocole de Spa, ni de l'art. 256 du Traité de Versailles ;

2° Que la Pologne ne peut arguer de ce que la mesure prise par elle ne serait pas une mesure de liquidation ou d'expropriation, au sens de l'art. 6 de la Convention de Genève, car cette mesure déroge au droit international commun, et que « l'idée qui se dégage du titre III de la Convention de Genève est que l'expropriation, dans les cas et aux conditions qui y sont déterminées, est la seule mesure non admise par le droit international commun qui peut frapper la propriété privée allemande en Haute-Silésie polonaise. » (p. 32).

Remarquons tout d'abord que l'on n'est pas autorisé à déduire de l'arrêt n° 7, que toute mesure dérogatoire au droit international commun constitue une liquidation. La Cour ne s'est jamais exprimée de la sorte ; elle reconnaît seulement que la liquidation est une mesure dérogeant au droit international commun, et déclare que la mesure prise par la Pologne est contraire à la Convention de Genève parce qu'elle dépasse les limites du droit international commun. S'il peut y avoir quelque doute sur le sens et la portée des formules dont la Cour s'est servie, ce doute est levé par l'arrêt n° 8, rendu le 26 juillet 1927, dans cette même affaire de l'usine de Chorzow, où la Cour commente ainsi l'arrêt n° 7 : « Dans son arrêt n° 7, (la Cour) a retenu que l'expropriation admise par le titre III de la Convention de Genève étant une dérogation aux règles généralement appliquées, en ce qui concerne le traitement des étrangers, ainsi qu'au principe du respect des droits acquis, et cette dérogation ayant elle-même un caractère strictement exceptionnel, toute autre atteinte aux biens, droits et intérêts des ressortissants allemands, visés par le titre III, qui ne serait pas justifiée par un titre spécial primant la Convention, et qui dépasserait les limites du droit international commun, est incompatible avec le régime établi par la Convention. La mainmise sur les biens, droits et intérêts appartenant aux Oberschlesische et Bayerische constituait précisément une telle atteinte. C'est dans ce sens que les mesures prises par le Gouvernement polonais à l'égard desdites Sociétés sont, de l'avis de la Cour, contraires au titre III de la Convention de Genève, et cela bien qu'elles ne rentrent pas, à proprement parler, dans le cadre des expropriations ou liquidations réglées par ce titre. » (p. 27)

C'est dire que ces mesures ne sont pas, en elles-mêmes, des

mesures de liquidation ou d'expropriation, et, dès lors, on déforme la pensée de la Cour en affirmant que, pour elle, toute mesure dérogoratoire au droit international commun constitue une liquidation. Sa doctrine, répétons-le, n'est autre que celle-ci : les mesures reprochées à la Pologne sont incompatibles avec le régime établi par la Convention de Genève, parce qu'elles dépassent les limites du droit international commun.

Cette doctrine peut-elle être étendue au différend roumano-hongrois ?

A notre avis, il est impossible de l'admettre ; car il existe entre ce différend et celui qui a motivé l'arrêt n° 7 des différents irréductibles.

*En premier lieu*, la Convention de Genève comporte, à raison de son but et de ses dispositions, une interprétation que ne comporte pas l'art. 250 du Traité de Trianon.

La Convention de Genève a eu pour but d'assurer la continuité de la vie économique en Haute-Silésie et, par suite, conformément à la recommandation du Conseil de la S. D. N. du 12 octobre 1921, elle a consacré le principe du respect des droits acquis et de la propriété privée et placé les biens allemands sous la sauvegarde du droit international commun. Elle a entendu que les seules mesures contraires au droit international commun dont les biens allemands pourraient être l'objet, seraient les mesures visées par les art. 6 à 22, et que toute autre mesure serait en contradiction avec le titre II comme avec le titre III. C'est l'idée constamment exprimée par la Cour.

Il est donc vrai de dire de la Convention de Genève qu'elle a voulu instituer un régime général des biens, droits et intérêts des ressortissants allemands en Haute-Silésie sur la base du droit international commun, qui est ainsi devenu partie intégrante de ses dispositions. Aussi, a-t-elle déterminé avec soin, dans de nombreux articles, les exceptions qu'elle autorisait, c'est-à-dire les cas dans lesquels il serait licite de liquider et d'*exproprier* les biens allemands.

Combien différente est la portée de l'art. 250 du Traité de Trianon ! Son but, nous l'avons montré, n'est pas d'instituer un régime général des biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois en Transylvanie. Il a voulu simplement, en supprimant le droit de liquidation prévu par l'art. 232, effacer, à l'égard desdits biens, les conséquences de la guerre, et les replacer sous le régime normal des biens appartenant à des étrangers dans un pays donné. Aussi, se contente-t-il d'affirmer que les biens des ressortissants hongrois ne seront pas sujets à saisie ou à liquidation, en conformité des dispositions de l'art. 232. L'opposition entre les

deux systèmes est nettement accusée, et l'interprétation qui vaut pour l'un ne peut être légitimement étendue à l'autre.

En second lieu, la mesure prise par le Gouvernement polonais, en application de la loi du 14 juillet 1920, constituait une violation directe du principe du respect des droits acquis inscrits formellement dans la Convention de Genève, dès l'instant où la Cour n'admettait pas que la Pologne pût se prévaloir de la Convention d'armistice, du Protocole de Spa, ou de l'article 256 du Traité de Versailles. Par cette mesure, en effet, le Gouvernement polonais se refusait à reconnaître l'existence de droits réels qui avaient été acquis valablement à une époque antérieure à l'annexion.

La situation est tout autre pour la Roumanie. Elle ne méconnaît pas les droits qui appartiennent aux ressortissants hongrois, sur les biens soumis à la loi agraire. Elle entend seulement que ces biens ne soient pas soustraits à l'application d'une loi qui doit normalement les régir.

En troisième lieu, la mesure prise par le Gouvernement polonais constitue une expropriation sans indemnité ou, plus exactement, une confiscation pure et simple, la Pologne ayant pris possession de l'usine de Chorzow et de l'entreprise entière, sans rien payer. La loi agraire roumaine prévoit, au contraire, une indemnité. Que cette indemnité soit ou non convenable, c'est une autre question que nous réservons pour l'instant et qui laisse intacte la différence de fait qui vient d'être constatée.

Enfin, la loi polonaise du 14 juillet 1920 visait exclusivement des biens allemands considérés comme tels. Elle concernait — c'est son titre même — le transfert des droits du Trésor allemand et des membres des Maisons régnantes allemandes au Trésor de l'Etat polonais. Sans doute, elle présentait un caractère général, en ce sens qu'elle devait s'appliquer sans tenir compte de la nationalité de l'acquéreur des droits réels aliénés depuis la date de l'armistice. Mais ce qu'elle voulait atteindre, c'était exclusivement des biens qui étaient allemands au moment où la Pologne estimait qu'elle avait acquis sur eux des droits définitifs sur le fondement de l'art. 256 du Traité de Versailles.

A ce point de vue encore, la situation de la Roumanie est bien différente. La loi agraire roumaine ne vise pas des biens hongrois comme tels ; elle s'applique à tous les immeubles quels qu'ils soient et quelle que soit la nationalité de celui à qui ils appartiennent ou ont pu appartenir dans le passé.

Ainsi, l'examen approfondi de l'arrêt n° 7, envisagé dans ses différents aspects, que l'on considère les textes soumis à l'interprétation de la Cour ou les circonstances de l'espèce qui lui était déférée, conduit à cette conclusion que, ni le dispositif, ni les considérants de l'arrêt ne peuvent être légitimement étendus au

litige roumano-hongrois. C'est à tort que le Tribunal arbitral mixte s'en est inspiré, et la décision qu'il a rendue ne peut s'abriter derrière l'autorité de la Cour permanente.

### III

Le droit international ne s'oppose pas à une réforme agraire.

Un dernier point doit être examiné.

Nous avons vu jusqu'ici : que le droit international commun ne pouvait servir à justifier l'application à la loi agraire roumaine des dispositions de l'art. 250 du Traité de Trianon ; que le précédent tiré de l'arrêté n° 7 devait être à cet égard écarté ; que la souveraineté de la Roumanie demeurait dès lors entière pour tout ce qui concerne le régime de la propriété foncière et que, par suite, le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois était incompétent pour connaître de l'application de la loi agraire aux ressortissants hongrois, le cas de fraude excepté.

Mais on peut se demander, en se plaçant en dehors des dispositions du Traité de Trianon, si la Roumanie, en procédant à sa réforme agraire, n'a pas enfreint les obligations qui découlent, pour elle comme pour tous les autres Etats, des règles du droit international. Le Conseil de la Société des Nations, usant d'un pouvoir que l'art. 250 du Traité de Trianon ne reconnaît pas au Tribunal arbitral mixte, estime qu' : « *il n'existe aucune règle de droit international exemptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire* ».

La règle de droit international, dont on a soutenu, devant le Tribunal est devant le Conseil, que la réforme roumaine avait entraîné la violation, est celle qui concerne le traitement des étrangers. La condition de l'étranger, suivant la doctrine la plus courante, ne se détermine pas d'après la situation faite au national, mais directement par l'application du droit international (11), qui comporte notamment l'inviolabilité de la propriété des étrangers. Et de nombreuses applications de cette règle ont été données, soit au cours des débats devant le Tribunal arbitral mixte (12), soit dans les consultations produites à l'appui de la requête des ressortissants hongrois (13).

(11) V. not. A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, t. p. 278.

(12) V. la plaidoirie de M. le professeur Gidel, *Recueil de la jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes*, IV, *Compétence*, p. 252 et suiv.

(13) V. not. la consultation de M. le professeur A. de Lapradelle, *op. loco*, p. 88 et suiv.

Mais le principe de l'inviolabilité de la propriété des étrangers n'est point un principe absolu ; il comporte des limites que l'on ne conteste pas et, comme l'a déclaré la Cour permanente dans l'arrêt n° 7, des mesures telles que l'expropriation pour cause d'utilité publique, la liquidation judiciaire ou des mesures analogues ne sont point contraires au droit international. Toute la question est donc de savoir si l'atteinte portée par la loi roumaine à la propriété des ressortissants hongrois dépasse ou non ces limites.

*En soi*, la réforme roumaine, abstraction faite du caractère suffisant ou insuffisant de l'indemnité qu'elle prévoit, n'est certainement pas contraire au droit international.

Elle n'y est pas contraire par le but qu'elle a poursuivi. La réforme agraire a été faite précisément pour permettre le *maintien en Roumanie des principes fondamentaux sur lesquels repose la communauté des Etats civilisés*, et notamment le principe de la propriété individuelle, dont l'existence était menacée par le bolchevisme. Il serait étrange qu'en l'accomplissant la Roumanie se soit justement placée en dehors de cette communauté ! Elle n'a pas d'ailleurs été seule à agir ainsi, et il faudrait juger de même les autres Etats qui, sous l'empire des mêmes nécessités, ont protégé l'ordre social commun. On ne peut vraiment soutenir que ces Etats, en prenant les mesures qu'il était de leur devoir de prendre sous peine de faillir à leur mission, aient violé le droit international !

Elle n'y est pas contraire non plus dans sa structure. Elle s'analyse, en effet, en une nouvelle répartition des terres, reposant sur la reconnaissance et le respect du principe de la propriété individuelle, et elle consacre le droit à une indemnité, calculée par rapport à la valeur de la terre, administrée suivant des règles établies par la loi, et placée sous le contrôle des tribunaux.

De ce double point de vue, la réforme roumaine s'oppose aux mesures qui ont été condamnées comme contraires au droit international. Oui, certes, la *confiscation* des biens des étrangers par la Russie bolcheviste est contraire au droit international. Oui, certes, l'*expropriation sans indemnité*, comme celle qui s'est produite à l'égard des biens des Chartreux en France, ou des Compagnies d'assurances sur la vie, en Italie, ou à l'égard de l'usine de Chorzow, dans l'affaire soumise à la Cour permanente, sont contraires au droit international. Mais on ne peut en dire autant de la réforme roumaine, car elle n'implique ni confiscation, ni expropriation sans indemnité.

Elle rentre, par sa nature, dans ces « mesures analogues » dont la Cour permanente admet la correction au point de vue du droit international.

Mais on objecte que, pour qu'il en fût ainsi, il faudrait qu'il y eût indemnité véritable, et que l'indemnité prévue par la loi roumaine ne mérite pas ce nom, car elle n'atteint, à l'heure actuelle, que 1 ou 2 %, suivant les cas et les calculs, de la valeur réelle des biens expropriés (14).

En réalité, pour avoir de la situation à cet égard une vue exacte, il faut faire entrer en ligne de compte deux éléments.

D'abord, il ne serait pas juste d'apprécier l'indemnité prévue par la loi roumaine d'après les caractères qui sont en général reconnus à l'indemnité en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Une réforme agraire de la nature et de l'ampleur de celle qui a été réalisée dans les Etats de l'Europe centrale et orientale, qui s'applique à l'ensemble des terres, ne peut être assimilée purement et simplement à une expropriation pour cause d'utilité publique, qui ne vise qu'un ou plusieurs biens déterminés. Autant l'on comprend que, dans ce dernier cas, l'indemnisation doive être complète, c'est-à-dire équivalente à la valeur réelle du bien, autant l'on doit admettre, dans l'hypothèse d'une réforme agraire, que l'indemnité soit adéquate, non à la valeur des biens visés, mais à la capacité financière du pays. Sinon, ce serait rendre la réforme elle-même impossible.

D'autre part, il ne faut pas oublier que le taux de 1 à 2 %, auquel se ramène aujourd'hui l'indemnité offerte aux ressortissants hongrois est, pour une large part, la conséquence de la dépréciation du leu roumain qui, à la parité de l'or en 1917, au moment où le principe de la réforme agraire a été inscrit dans la Constitution, valait encore 32 centimes suisses, en septembre 1919, à l'époque où, par un décret-loi, la réforme agraire a été étendue à la Transylvanie, pour descendre par la suite en s'y maintenant, à environ 2 centimes suisses (15). Il est d'ailleurs vraisemblable que si cette dépréciation ne s'était pas produite, les ressortissants hongrois auraient accepté la réforme. Or, il est bien évident qu'on ne peut imputer à la loi agraire les résultats de phénomènes qui lui sont postérieurs et auxquels elle est totalement étrangère, et que, pour juger de l'importance de l'indemnité qu'elle a fixée, il faut se placer au moment même où elle est intervenue. Ou alors on devrait admettre comme principe que les Etats sont responsables, vis-à-vis des étrangers, de la dépréciation de leur monnaie nationale, et nous ne pensons pas que ce principe soit près d'être accepté comme règle de droit international. C'est là du reste une tout autre question.

(14) Depuis la décision du Tribunal arbitral, le change roumain s'est sensiblement amélioré et le pourcentage indiqué au cours des débats n'est plus exact, puisque le leu, qui valait en janvier 1927 moins de deux centimes suisses, en vaut aujourd'hui près de quatre.

(15) V. la note précédente.



On voit donc que de puissantes considérations permettent de penser, avec le Conseil de la Société des Nations, que la réforme agraire roumaine n'est pas contraire au droit international. En tout cas, même si les doutes subsistaient à cet égard, ce n'est pas devant le Tribunal arbitral mixte que le débat devrait s'engager. En dehors du régime des liquidations, ce tribunal n'a pas compétence pour protéger les ressortissants hongrois contre les violations du droit international ; c'est un point que l'on peut considérer comme définitivement acquis. Les ressortissants hongrois se trouvent, dès lors, placés dans la même situation que les ressortissants de n'importe quel autre pays : ils peuvent avoir recours, soit à la protection diplomatique, dans l'espoir de parvenir à un accord entre les Gouvernements intéressés, soit à l'arbitrage, si le Gouvernement roumain consent, par un compromis particulier, à soumettre les réclamations des ressortissants hongrois à des arbitres, qui pourraient alors, sur la base du compromis, apprécier si l'un des éléments de la réforme roumaine est ou non conforme aux règles du droit international. Mais dans un cas comme dans l'autre, l'adhésion du Gouvernement roumain est nécessaire. Seul, le Conseil de la Société des Nations pourrait agir, en dehors de cette adhésion, si le conflit devenait menaçant pour la Paix, mais à ce moment, qui n'est pas à prévoir heureusement, le conflit changerait d'aspect et ne serait plus cantonné sur le terrain du Droit.

---

# Rôle et pouvoir du Conseil de la Société des Nations dans le différend roumano-hongrois <sup>(1)</sup>

PAR

ANDRÉ-PRUD'HOMME

*Avocat à la Cour de Paris,  
Professeur agrégé des Facultés de Droit.*

---

Le différend qu'a suscité entre la Roumanie et la Hongrie l'application de la réforme agraire roumaine aux optants hongrois —, différend dont le Conseil de la Société des Nations est actuellement saisi, — pose un problème d'une importance capitale :

Ce qui se trouve, en effet, mis en jeu, c'est la compétence même du Conseil de la Société des Nations, c'est-à-dire l'étendue des pouvoirs et des moyens d'action propres que le pacte lui donne. Cet organe a-t-il qualité pour interpréter les Traités de paix, et de façon plus large pour constater le droit ? Peut-il assurer, le cas échéant, l'application et le respect de la règle de droit ainsi constatée et proclamée, par le moyen des procédures appropriées ? Tels sont formulés de façon générale les différents aspects de ce vaste problème.

## I

Précisons tout d'abord les termes du problème ainsi posé par le simple rappel des origines du différend roumano-hongrois, actuellement pendant devant le Conseil de la Société des Nations.

### L'origine du différend.

C'est dès avant 1914, qu'une réforme agraire — vaste et profonde — avait été conçue en Roumanie (programme du Ministère Bratiano de sept. 1913) pour pallier aux dangers sociaux résultant de la disproportion entre la grande propriété et la propriété paysanne.

---

(1) Article paru dans le *Journal du Droit International*, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> livraisons, 1927.

La nécessité d'une répartition équitable des terres, détenues par quelques propriétaires fonciers, la substitution au régime de la propriété collective d'un régime de propriété individuelle dont l'accès serait ouvert au plus grand nombre de citoyens avait pris un caractère urgent, lorsque la Roumanie était entrée en guerre, aux côtés des Puissances alliées. Par une lettre adressée en 1917 aux paysans qui défendaient le sol roumain, le Roi lui-même annonça la réalisation de la réforme qui fut poursuivie avec d'autant plus de diligence que l'instauration du communisme en Russie rendait plus urgente encore une mesure susceptible de sauvegarder le principe de la propriété privée, au prix de certains sacrifices individuels.

Aux termes de cette nouvelle législation agraire, l'expropriation des grands propriétaires fonciers moyennant indemnité fixée par des tribunaux judiciaires pouvait être opérée intégralement pour des motifs divers, notamment l'absentéisme, résultant de la résidence hors du pays, au cours d'une période déterminée.

C'est cette législation qui devait susciter de graves difficultés lorsque l'Etat roumain, par la loi du 30 juillet 1921, l'étendit aux territoires de Transylvanie rattachés à la Roumanie par le Traité de Trianon, réalisant ainsi dans ce pays nouvellement incorporé à sa souveraineté la réforme agraire, déjà mise en vigueur en Roumanie.

Le gouvernement hongrois estima, en effet, que cette extension aux territoires transylvaniens de la réforme agraire roumaine mettait en échec certaines des dispositions essentielles du Traité de Trianon.

Aux termes des articles 61 et 63 de cet instrument diplomatique il était stipulé que les personnes ayant « l'indigénat », sur ces territoires, et qui acquerront de plein droit la nationalité roumaine, pourraient opter dans un délai déterminé en faveur de la nationalité hongroise, et que leur serait garantie « la libre conservation des biens immobiliers qu'ils possédaient en Transylvanie ».

De plus, l'article 250 de ce même traité exemptait des saisies et mesures de liquidation, prévues par l'article 232 et l'annexe de la section IV pour les biens et intérêts des ex-sujets ennemis, « les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux situées sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ».

S'appuyant sur ces deux ordres de dispositions, et agissant au nom de ceux communément appelés « les optants hongrois », le gouvernement hongrois prétendit que la mise en application de la réforme agraire roumaine dans les territoires transylvaniens n'était qu'un artifice destiné à évincer les optants hongrois

des propriétés dont le Traité de Trianon leur garantissait la conservation, et à dépouiller ainsi ces derniers des immunités que leur conféraient les articles 61 et 63 du Traité de Trianon.

La controverse qui s'instituait ainsi entre le gouvernement roumain et le gouvernement hongrois devait entrer dans des phases diverses : portée tout d'abord devant le Conseil de la Société des Nations, elle devait, après de longs errements de procédure, se trouver à nouveau soumise à ce dernier organe.

*1<sup>re</sup> phase : première instance devant le Conseil, terminée par l'accord de Bruxelles.*

Le 16 août 1922, le Gouvernement hongrois adressa une protestation à la Conférence des Ambassadeurs, qui lui répondit, le 31 août 1922, que « les réclamations présentées par le Gouvernement hongrois dans ses notes se réfèrent entièrement aux stipulations du Traité entre la Roumanie et les principales Puissances alliées et associées relativement aux minorités et doivent, conformément à ce Traité, être adressées à la Société des Nations. La Conférence des Ambassadeurs a toujours estimé qu'elle n'avait pas à se prononcer sur des questions de ce genre » (1).

Le Gouvernement hongrois ayant réitéré sa réclamation, il fut de nouveau invité, par la Conférence des Ambassadeurs, à s'adresser à la Société des Nations (avis du 27 février 1923). C'est ce qu'il fit, le 15 mars 1923.

Aux termes de sa requête, la Hongrie, agissant en qualité de membre de la Société des Nations, en vertu de l'art. 11 § 2 du Pacte, appelait, à titre amical, l'attention du Conseil de la Société des Nations sur une circonstance qu'elle jugeait « de nature à affecter les relations internationales et qui menace par la suite de troubler... la bonne entente entre les Nations dont la paix dépend ».

Selon le Gouvernement demandeur, cette circonstance consistait dans la violation, par la Roumanie, sous le couvert de l'application de la réforme agraire, des dispositions du Traité assurant aux optants hongrois la libre conservation des biens immobiliers possédés par eux sur le territoire roumain (Art. 63). En conséquence, le Gouvernement hongrois concluait à ce qu'il plût au Conseil de la Société des Nations :

« Connaître sur le fond de l'affaire dans sa prochaine session, vu l'urgence, surtout en raison du fait qu'un grand nombre de petites gens, des veuves et des orphelins parmi eux, réfugiés

(1) « La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations », Jouve, 1924, p. 13.

« de la Transylvanie et privés souvent de l'unique ressource de leur subsistance par les mesures en question, attendent impatientement sa juste décision ;

« Statuer sur le fond de l'affaire, de la manière la plus adaptée à la situation, à savoir :

« Prononcer que les dispositions législatives et administratives en question du Royaume de Roumanie sont contraires au Traité ;

« Assurer aussi pour l'avenir, que l'attitude aussi bien de sa législation que de ses gouvernements soit conforme aux dispositions invoquées par le Traité ;

« Ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois, frappés des mesures confiscatoires de la réforme agraire actuellement poursuivie en Roumanie, soient restitués aux ayants droit dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question, qu'ils soient maintenus aussi à l'avenir dans cet état, exempts de toutes charges contraires aux dispositions des Traités, et qu'indemnité complète des dommages subis soit donnée aux lésés » (2).

Le Gouvernement hongrois engageait donc le débat au fond, devant le Conseil de la Société des Nations, saisi en vertu de l'art. 11 § 2 : il demandait au Conseil, non seulement de dire ce droit, mais d'en assurer l'application.

Devant le Conseil, le représentant de la Roumanie répliquait que l'expropriation des optants hongrois résultait de l'application pure et simple d'une réforme générale, frappant au même titre les propriétaires roumains. Il ne pouvait donc être question d'une violation du Traité, dont l'art. 63 n'a pu avoir pour but d'assurer aux optants hongrois une situation privilégiée par rapport aux citoyens roumains. Dans ces conditions, le Conseil n'avait aucune raison d'intervenir, puisqu'il s'agissait là d'une question que « le droit international laisse à la compétence exclusive de chaque Etat » (Art. 15 du Pacte, alinéa 8).

Le rapporteur désigné pour instruire l'affaire, proposa au Conseil d'inviter les parties à soumettre leur différend à « l'autorité juridique établie par le Pacte de la Société des Nations, la Cour permanente de la justice internationale » (3) ou, à tout le moins, de prendre l'avis consultatif de cette haute juridiction.

Acceptée au nom du Gouvernement hongrois, cette invitation fut déclinée par le représentant de la Roumanie qui ne crut pas

(2) *Ibid.*, p. 28.

(3) *Ibid.*, p. 56.

pouvoir subordonner à une décision judiciaire le sort d'une réforme présentant une importance vitale pour son pays.

Tout en regrettant que ce refus empêchât un accord immédiat, le Conseil exprima le vœu qu'avant sa prochaine session, les Gouvernements roumain et hongrois s'efforceraient de se concilier sous la médiation du rapporteur, M. Adatci (4).

Pour déférer à ce vœu, les représentants des deux Etats en litige se rencontrèrent à Bruxelles, le 27 mai 1923, en présence de M. Adatci, et leurs pourparlers furent consignés dans un procès-verbal où figurent les constatations suivantes :

*« ...Il est admis, et les représentants hongrois ne le contestent pas, que le Traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire.*

*« ... Il y a lieu de remarquer, et le représentant de la Hongrie ne conteste pas, que la période d'absence prévue par la loi n'a pas coïncidé avec le délai fixé par le Traité. Il n'y a donc pas eu d'impossibilité légale pour les optants d'être présents dans les territoires cédés pendant la période indiquée dans la loi agraire en Transylvanie ».*

Le procès-verbal de Bruxelles constatait donc l'accord des parties, sur les points essentiels de cette controverse. D'autres questions restaient en suspens, notamment celle relative au montant et à la nature de l'indemnité d'expropriation (5).

Un procès-verbal fut alors adressé au Conseil par le rapporteur, en même temps qu'un projet de résolution aux termes duquel :

*« Le Conseil, prenant acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal annexé au rapport du représentant du Japon, espère que les deux Gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays ;*

*« Il est persuadé que le Gouvernement hongrois, après les efforts faits de part et d'autre, pour écarter tout malentendu au sujet de la question des optants, s'emploiera de son mieux à apaiser les esprits de ses ressortissants ;*

*« Et que le gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux traités et au principe de justice qu'il déclare avoir mis à la base de sa législation agraire, fera preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois (6).*

(4) *Ibid.*, p. 74.

(5) *Ibid.*, p. 79 et suiv.

(6) *Ibid.*, p. 94.

Or, au lendemain de l'envoi de ce projet au Conseil de la Société des Nations, M. Adatci reçut, le 12 août 1923, une lettre (7) du Ministre des Affaires étrangères de Hongrie, désavouant le délégué qui avait assisté aux conversations de Bruxelles, parce que, était-il expliqué, ce plénipotentiaire (8) s'était « *laissé entraîner* » à paraphraser une partie du texte du projet de résolution « *dans des circonstances qui n'étaient pas aptes à assurer la mûre réflexion qu'aurait exigé l'extrême sérieux de l'acte* » (9).

Malgré ce désaveu, M. Adatci, s'en tenant à l'accord conclu en sa présence, persista dans les conclusions qu'il avait soumises au Conseil (10).

L'affaire revint, en cet état, devant le Conseil. Le représentant de la Hongrie, faisant table rase des résultats des conversations de Bruxelles, reprit la thèse qu'il avait précédemment soutenue : il maintint sa proposition de soumettre le différend, par un compromis d'arbitrage, à la Cour permanente de Justice internationale (11).

Quant au représentant de la Roumanie, il déclara s'en tenir à l'accord de Bruxelles, auquel il attribuait force obligatoire, et s'en remit à la sagesse du Conseil, pour trouver une solution conforme aux principes arrêtés sous la médiation de M. Adatci (12).

Le Conseil vota, à l'unanimité, la résolution dont son rapporteur lui avait soumis le projet à la suite des conversations de Bruxelles (13).

Le représentant hongrois s'abstint de voter et, dans une protestation annexée au procès-verbal de la séance, il réserva le droit au Gouvernement hongrois « *de faire ultérieurement telles démarches que les Traités et le Pacte de la Société des Nations lui permettent, afin d'obtenir justice pour ceux qu'il a le droit et le devoir de représenter* » (14).

Ainsi se termina la première phase du litige : la procédure engagée au fond par le gouvernement hongrois, en vertu de l'art. 11 § 2 du Pacte, aboutissait à la constatation, par le Conseil de la Société des Nations, de ce qu'on a appelé les « Accords de Bruxelles », et à des recommandations aux Gouvernements intéressés de suivre les principes posés par ces accords (5 juillet 1923).

(7) *Ibid.*, p. 96.

(8) Voir les pleins pouvoirs du délégué de la Hongrie (*Ibid.*, p. 88).

(9) *Ibid.*, p. 103.

(10) *Ibid.*, p. 111.

(11) *Ibid.*, p. 115 et suiv.

(12) *Ibid.*, p. 164.

(13) *Ibid.*, p. 185.

(14) *Ibid.*, p. 187.

2° phase : la *procédure devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois*.

Les termes de la protestation élevée par le représentant hongrois, lors de la clôture des débats, devant le Conseil de la Société des Nations, laissaient pressentir la réouverture du procès sur un autre terrain : la prétention des optants hongrois fut, en effet, bientôt reprise devant le Tribunal arbitral mixte, en vertu de l'art. 250 du Traité de Trianon.

Rappelons que ce texte attribue compétence à cette juridiction, pour connaître des réclamations concernant son application. Il est ainsi conçu :

« *Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation, en conformité de ces dispositions.* »

« *Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918, jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité : ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.* »

Prétendant que l'application de la loi agraire roumaine constituait, à leur égard, une mesure de liquidation, contraire aux dispositions de l'art. 250, les optants hongrois demandaient au T. A. M. d'ordonner la restitution de leurs biens.

Ainsi, d'une part, il ne s'agissait plus d'une contestation entre Etats, comme celle qui avait été soumise au Conseil de la Société des Nations, dans les termes de l'art. 11 § 2 du Pacte, mais d'une demande formée à titre individuel, par les optants hongrois, devant le T. A. M., contre l'Etat roumain, en vertu de l'art. 250 du Traité.

D'autre part, la prétention hongroise ne reposait plus sur une violation de l'art. 63 du Traité, qui garantit aux Hongrois de Transylvanie la libre propriété de leurs immeubles ; elle s'appuyait sur l'art. 250, interdisant la liquidation des biens des ressortissants hongrois : il était, en effet, nécessaire, pour ouvrir la compétence du T. A. M., que la contestation fût engagée dans les termes de cet article.

Malgré ces différences, plus apparentes que réelles, le Gouvernement roumain estima que, par un nouveau biais, on tentait d'ouvrir un débat qu'il considérait comme clos par le vote du Conseil de la Société des Nations, entérinant les accords de Bruxelles. Soucieux d'en conserver le bénéfice, il n'accepta pas le



débat au fond et ne se fit représenter devant le T. A. M., que pour plaider l'incompétence et par déférence seulement.

Bien que le débat fût ainsi limité à la question de compétence, le fond même du litige fut évoqué au cours de la discussion : les plaideurs hongrois, pour affirmer la compétence du Tribunal, s'efforcèrent de démontrer que l'expropriation des optants hongrois constituait « un moyen de liquidation » contraire aux dispositions de l'art. 250, en vertu duquel le T. A. M. avait été saisi.

A cette thèse, le Gouvernement roumain objecta que la liquidation, au sens de l'art. 250, suppose une expropriation appliquée aux ennemis en tant que tels ; or, la loi agraire traite sur le pied d'égalité Roumains et optants hongrois, ce qui exclut, avec la notion de liquidation, la compétence du T. A. M.

Mais, d'après les optants hongrois, c'est en termes plus larges que devait être entendue cette notion de liquidation : la liquidation, c'est toute atteinte au droit de propriété en contravention des règles du droit international commun, sans qu'il y ait lieu de rechercher s'il existe, ou non, parité de traitement entre nationaux et étrangers. Le Tribunal arbitral mixte demeurerait ainsi compétent, aux termes de l'art. 250 du Traité, grâce à cette définition élargie de la notion de liquidation s'incorporant en quelque sorte dans cette dernière disposition.

Le Tribunal consacra la thèse hongroise par un jugement du 10 janvier 1927 (15).

En présence de cette décision, le Gouvernement roumain prit le parti de retirer son arbitre, mettant ainsi le Tribunal dans l'impossibilité de siéger, pour statuer au fond.

La deuxième phase de l'affaire aboutissait donc à une sorte d'impasse, rendant nécessaire une nouvelle intervention du Conseil de la Société des Nations.

*3<sup>e</sup> phase : deuxième instance devant le Conseil de la Société des Nations.*

Sur l'initiative du Gouvernement roumain, le conflit fut de nouveau porté devant le Conseil de la Société des Nations : invoquant, à son tour, l'art. 11 § 2 du Pacte, ce Gouvernement appelait, à titre amical, l'attention du Conseil sur les raisons qui l'avaient amené à retirer son arbitre du T. A. M.

Au cours de la séance du 18 mars, le représentant de la Roumanie exposa que son Gouvernement avait pris ce parti, pour marquer son intention de ne pas remettre en cause des questions définitivement résolues par les « accords de Bruxelles ». L'immixtion injustifiée du T. A. M., dans un conflit réglé une fois pour

---

(15) V. le texte de ce jugement, *Journal du droit international*, 1927, p. 508.

toutes, ne pouvait, selon lui, qu'aggraver les difficultés résultant du refus du Gouvernement hongrois de se conformer aux recommandations du Conseil.

De son côté, la Hongrie avait saisi le Conseil d'une requête dont l'objet se réduisait au *remplacement automatique* de l'arbitre roumain, dont la défection rendait impossible le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte. Il invoquait, à cet égard, l'art. 239 du Traité de Trianon, qui prévoit le remplacement, par le Conseil, des arbitres empêchés pour une raison quelconque (16).

Les difficultés soulevées par les requêtes respectives des deux Gouvernements parurent assez graves et assez importantes pour motiver la désignation d'un rapporteur. Cette mission échet à Sir Austen Chamberlain, qui se fit adjoindre deux autres membres du Conseil. Ainsi fut constitué le « Comité des Trois ».

N'ayant pu concilier les Gouvernements adverses, dans l'intervalle entre les sessions de mars et de septembre 1927, le Comité rédigea un remarquable rapport qui fut présenté au Conseil, au cours de la séance du 17 septembre 1927 (17). C'est ce rapport qu'il nous faut étudier avec soin, car les conclusions qu'il consacre posent le problème de la compétence du Conseil dans les différends de cette sorte entre Etats.

#### Le rapport de Sir Austen Chamberlain.

Après avoir retracé, à grands traits, l'histoire du litige et relaté les tentatives faites pour le résoudre à l'amiable, le Comité expose la conception qu'il s'est faite de son rôle : le Conseil ayant été saisi, en premier lieu, d'une requête présentée par le Gouvernement roumain, dans les termes très généraux de l'art. 11 § 2, le Comité avait examiné le problème dans son ensemble, sans se cantonner dans un rôle « uniquement et étroitement juridique ».

(16) Art. 239. — « Un Tribunal mixte sera constitué entre chacune des puissances « alliées ou associées, d'une part, et la Hongrie, d'autre part... chacun de ces Tribunaux « sera composé de trois membres ; chacun des Gouvernements intéressés désignera un « de ces membres... »

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres « personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront « choisis par le Conseil de la Société des Nations... »

« Si, en cas de vacances, un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un « mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du Tribunal, un membre sera « choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus « autres que le Président... »

Annexe. — « § 1<sup>er</sup>. — En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal, « ou si un membre du Tribunal se trouve, pour une raison quelconque, dans l'im- « possibilité de remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination « sera employée pour pourvoir à son remplacement. »

(17) Procès-verbal c. 47<sup>e</sup> session P. V. 1.

ni s'en tenir à l'application « mécanique » de l'art. 239, invoqué par le Gouvernement hongrois, pour obtenir le remplacement de l'arbitre roumain.

D'après le Comité des Trois, la demande de remplacement de l'arbitre défaillant, de même que la requête introduite par le Gouvernement roumain, en vertu de l'art. 11, pose essentiellement le problème de la compétence du T. A. M. D'une part, en effet, le retrait de l'arbitre roumain serait justifié, s'il était établi que le T. A. M. avait excédé sa compétence ; d'autre part, la demande du Gouvernement hongrois doit être accueillie, à la seule condition que le Tribunal fonctionne dans les limites de sa compétence.

Or, dans la circonstance, l'étendue de cette compétence doit être appréciée dans le cadre unique de l'art. 250 du Traité de Trianon, qui interdit la saisie et la liquidation prévues à l'art. 232, des propriétés des ressortissants hongrois, situées sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Les contraventions à ces dispositions, et elles seules — c'est-à-dire les mesures de liquidation, saisie, etc. — relèvent du T. A. M., dans les termes de cet article. Les applications de la loi agraire ne ressortissent donc pas, comme telles, à la juridiction arbitrale ; elles n'en dépendent que dans les cas particuliers où elles constituent des liquidations, saisies, etc., prévues par l'art. 250.

Par suite, le Comité avait le devoir de déterminer la portée de ces expressions, autrement dit, d'interpréter les termes du Traité. C'est ainsi qu'il a été amené à formuler, à la suite de l'avis unanime de six jurisconsultes éminents (17 bis), les trois propositions suivantes, qui expriment les principes dont l'acceptation du Traité impose l'observation aux Gouvernements intéressés :

« 1. Les dispositions, réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918, n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

« 2. Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

« 3. Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois, dans lesdits territoires, et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois ».

---

(17 bis) Cecile Hurst (Angleterre), Fromageot (France), Docteur Gauss (Allemagne), Pilotti (Italie), Sato (Japon), Rostworowski (Pologne).

En conclusion, le Comité proposait au Conseil de faire les recommandations suivantes :

a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus ;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.

Ces principes exposés, le rapport suggère au Conseil les mesures à prendre, dans le cas où ses recommandations ne seraient pas suivies :

*« En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants, conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon. »*

*« En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie, des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires, pour assurer en tout cas le fonctionnement du T. A. M. »*

*« Dans le cas de rejet par les deux parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'art. 11 du Pacte ». »*

Suivant le Comité des Trois, le Conseil ne devait donc assurer le fonctionnement du Tribunal, en le complétant, que si les parties acceptaient de se conformer aux dispositions du Traité, telles qu'elles sont interprétées dans le rapport.

#### L'attitude des Gouvernements intéressés devant les conclusions du rapport de Sir Austen Chamberlain.

#### ATTITUDE DU GOUVERNEMENT ROUMAIN

Le Gouvernement roumain déclara se rallier aux propositions formulées par le Comité des Trois, et cela bien qu'il existât des différences sensibles entre ces propositions et la thèse qu'il avait jusqu'alors soutenue.

Sans doute, les trois principes, soumis par le rapporteur à l'application du Conseil, consacraient bien le criterium proposé par le Gouvernement roumain, pour l'interprétation de l'art. 250 du Traité de Trianon : « la liquidation », au sens de ce texte, serait caractérisée par une différence de traitement entre Roumains et Hongrois ; c'est « une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui

« n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois » (18).

On ne peut donc, en principe, considérer comme mesure de liquidation l'application d'une réforme générale qui intéresse non seulement la Transylvanie, mais tout le territoire roumain, et qui frappe ainsi non seulement les propriétaires hongrois, mais tous les propriétaires de Roumanie, *sans distinction de nationalité*.

Mais une divergence entre la thèse du Comité des Trois et celle de la Roumanie apparaissait dans l'application des principes posés : tandis que la Roumanie refusait, d'une façon absolue, au T. A. M., le droit de connaître d'une loi qui, par sa nature, échappe à sa compétence, comme émanation de sa souveraineté, le Comité des Trois admettait l'intervention de cette juridiction, à raison de « *toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois; au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général... Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire* ».

De telles dispositions, de tels procédés ou applications de la loi agraire répondraient, alors, au critérium du *traitement différentiel*, qui sert à caractériser, de façon précise, les mesures de saisie et de liquidation visées par l'art. 250. Elles constitueraient, suivant la juste expression de Sir Austen Chamberlain, des « liquidations déguisées ».

Un tel système, qui comporte le correctif de la *notion de fraude*, apparaissait plus souple que la thèse de l'incompétence absolue, soutenue par le Gouvernement roumain, mais de toute évidence, il n'était pas sans risque pour la Roumanie : par la porte, ainsi entr'ouverte, elle était exposée à voir s'introduire, devant le T. A. M., des recours mettant en cause, non seulement des applications particulières de sa réforme, mais les dispositions mêmes de la loi agraire. Les optants hongrois ne pourraient-ils pas, en effet, tenter d'établir, devant le Tribunal, que ces dispositions ou ces applications constituent, à leur égard, des mesures différentielles, assimilables aux liquidations prévues par l'art. 250 ?

Cependant, quelque atteinte qu'une telle thèse lui parût porter à sa souveraineté, au droit absolu qu'il avait de procéder à sa réforme agraire, le Gouvernement roumain se rallia aux conclusions du rapport « pour prouver son attachement aux idées de la Société des Nations ».

En même temps, il exprimait le vœu que « ces suggestions,

(18) Rapport de Sir Austen Chamberlain c., 4<sup>e</sup> session, P. V. 1.

« acceptées par la Hongrie, devenant la loi des parties, puissent  
 « devenir la loi du juge, et qu'ainsi, il soit permis à la Roumanie  
 « de réintégrer son arbitre dans le T. A. M. » (19).

C'est, en définitive, l'acceptation pure et simple des conclusions du rapport : admission sans réserve de la doctrine juridique du Comité des Trois, et promesse de compléter le T. A. M., pour assurer son fonctionnement en conformité de ces principes. Voilà pour l'attitude du Gouvernement roumain.

Quelle position, par contre, le Gouvernement hongrois entend-il prendre vis-à-vis du rapport ?

#### ATTITUDE DU GOUVERNEMENT HONGROIS

Le rapport de Sir Austen Chamberlain devait se heurter à une vive opposition du représentant de l'Etat hongrois. Sur quelles raisons s'appuyait donc ce dernier, le Comte Apponyi, pour motiver le refus de la Hongrie d'accepter les propositions du Comité des Trois ?

Au dire du comte Apponyi, le Conseil de la Société des Nations excéderait sa propre compétence, en se ralliant aux principes juridiques que le Comité des Trois avait cru devoir formuler quant à la définition « de la mesure de liquidation ».

C'est sans droit que le Comité des Trois aurait déclaré que la loi agraire roumaine ne constituait pas une « mesure de liquidation », la définition d'une telle mesure dépendant ainsi du critérium tiré du traitement différentiel entre Roumains et Hongrois, et non du critérium plus large que consacre le droit commun international.

Partant, en effet, d'une définition rigoureuse, entre les sphères d'attribution du Conseil de la Société des Nations — autorité et organe de caractère exclusivement politique — et celles qui appartiennent aux juridictions internationales — tels les Tribunaux arbitraux mixtes et la Cour de Justice de La Haye — le comte Apponyi entreprit de démontrer que l'adoption des conclusions du Comité, par le Conseil de la Société des Nations, consacrait un double empiètement de l'autorité politique sur l'autorité judiciaire.

A. — A l'égard du T. A. M., l'empiètement du Conseil se manifesterait de deux façons :

a) Tout d'abord, le Conseil porterait atteinte à « l'autorité de la chose jugée », en s'arrogeant le droit de vérifier la compétence de cette juridiction, et en s'érigant ainsi en juge d'appel de la

sentence rendue, solution qui, manifestement, violerait les dispositions du Traité de Trianon, aux termes desquelles les décisions des T. A. M. ne sont, en effet, susceptibles d'aucun recours. les Hautes Parties, signataires du Traité de Trianon, ayant convenu de les considérer comme définitives (art. 239 g).

Le débat sur la compétence ayant ainsi été épuisé par le jugement qui rejette l'exception soulevée au nom du Gouvernement roumain, il ne serait plus permis de reprendre la question, sous quelque forme que ce soit, devant une autorité quelconque : pas plus devant le Conseil de la Société des Nations que devant la Cour permanente de Justice internationale. Bref, le Gouvernement hongrois serait en droit de se retrancher derrière l'autorité de la chose jugée.

b) En second lieu, toute tentative d'imposer aux parties et, par suite, au T. A. M., l'observation de principes qui constitueraient la loi applicable au différend, porterait atteinte à l'indépendance de la magistrature internationale :

« *Lorsqu'on dit à une partie qui se présente devant ses juges : Vous ne plaidez que ceci et cela, vous ne plaidez pas autre chose* », c'est imposer une limite à la liberté de plaider.

« *Or, tout le monde sait, tous les juristes reconnaissent, que la liberté de plaider est une des parties essentielles de la liberté de la magistrature. C'est seulement lorsque les parties en présence ont toute liberté de porter à la connaissance du juge tout ce qu'elles croient susceptible de servir à leur cause, que le juge se trouve en possession de tous les matériaux dont il a besoin pour rendre sa décision. Bien entendu, si, dans leurs conclusions, les parties font abus de ce droit, c'est au juge à apprécier la situation, à leur en faire la remarque, à les rappeler à l'ordre. Et puis, les limites imposées à la liberté de plaider sont aussi, par voie indirecte, des limites imposées à la juridiction elle-même.* » (20)

Ainsi, d'après le Gouvernement hongrois, ce serait limiter la liberté de juger du T. A. M., que de lui dicter les principes juridiques, suivant lesquels devraient être appréciées les demandes introduites par les optants hongrois contre le Gouvernement roumain. Pour sauvegarder l'indépendance de cette juridiction, il est nécessaire de lui laisser le soin de dégager elle-même la règle de droit applicable aux différends dont elle est saisie. Le Conseil ne peut donc, sans empiéter sur les attributions du T. A. M., enclore le débat dans le cadre des trois propositions juridiques dégagées par le rapport du Comité.

---

(20) Discours du Comte Apponyi, 17 sept. 1917, c. 47<sup>e</sup> session, P. V. 1.

B. — L'attitude proposée au Conseil, par le Comité des Trois, constituerait, en outre, selon le comte Apponyi, une ingérence tout aussi caractérisée dans le domaine réservé à la Cour permanente de Justice internationale.

Cette juridiction est, en quelque sorte, le juge de droit commun, en matière internationale. C'est à elle, et à elle seule, qu'il appartient de dire le droit chaque fois qu'un autre Tribunal n'est pas spécialement qualifié pour statuer sur un litige déterminé.

Dans l'ordre juridictionnel, le Conseil de la Société des Nations n'aurait aucune compétence propre : il ne pourrait ni *dire le droit de son propre chef*, ni même *recommander la solution d'un conflit conformément à des principes juridiques qu'il n'aurait pas soumis, préalablement, pour avis consultatif, à la Cour permanente de Justice internationale*.

En résumé, et pour toutes ces raisons, le Conseil de la Société des Nations, organe politique, dépourvu de toute compétence juridique, de tout *imperium*, se trouvait tenu, d'après le Gouvernement hongrois, de se conformer aux principes suivants : Avant tout, il se trouvait tenu, aux termes de l'art. 239 du Traité de Trianon, « *de l'obligation péremptoire* » de compléter, en cas de vacance, le T. A. M., en désignant le juge nécessaire au fonctionnement du Tribunal.

Toutefois, au cas où le Conseil de la Société des Nations écarterait cette première solution, que la Hongrie était en droit strict d'exiger, et entendrait faire vérifier la doctrine juridique dont s'est inspiré le Tribunal arbitral mixte pour affirmer sa compétence, *il se trouvait alors dans l'obligation de communiquer, pour avis consultatif, les trois propositions du rapport du Comité à la Cour permanente de Justice internationale*.

C'est donc de cette juridiction, qu'au dire du comte Apponyi, devrait dépendre la solution du litige : soit que le Gouvernement roumain consentît à lui déférer, par voie d'arbitrage, la question de savoir si le T. A. M. avait excédé ses pouvoirs ; soit que, à défaut du consentement de la Roumanie à la procédure, le Conseil recommandât l'observation de principes préalablement soumis à l'approbation de la Cour permanente de Justice internationale. Ainsi, conformément au principe de la séparation des pouvoirs, un différend d'ordre juridique serait, en dernière analyse, tranché conformément à la décision ou à l'avis d'une autorité judiciaire, seule compétente.

## II

De toute évidence, ainsi formulée, l'opposition du Gouvernement hongrois aux conclusions du Comité des Trois met direc-



tement en cause le rôle et le pouvoir qui, dans de tels différends, appartiennent au Conseil de la Société des Nations.

Cet organe ne possède-t-il, comme le prétend le représentant du Gouvernement hongrois, qu'un rôle purement passif et mécanique et, par cela même, limité ?

Au contraire; le Conseil dispose-t-il du pouvoir d'apprécier, dans tous ses éléments de fait et de droit, le conflit qui lui a été soumis, ainsi que le déclarait Sir Austen Chamberlain : « *Envisageant le problème dans son ensemble, le Comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil avait été saisi à l'origine, non sur la base de l'art. 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'art. 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie, et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait, dans ces conditions, se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte, et se borner à l'élection pure et simple des deux membres suppléants au T. A. M., que lui demandait accessoirement le représentant hongrois.* »

« *En ce faisant, il aurait failli à son rôle.* »

Ce sont là manifestement deux conceptions opposées, entre lesquelles il importe de prendre parti, pour apprécier la valeur juridique des propositions et conclusions du rapport de Sir Austen Chamberlain.

Le problème à résoudre se présente donc dans les termes suivants :

Le Conseil de la Société des Nations a-t-il pouvoir d'apprécier les conditions de fonctionnement du Tribunal arbitral mixte ? Dispose-t-il notamment, aux termes des *Traités de paix*, d'un droit de regard et de contrôle, sur la compétence qui a été assignée à cette juridiction par ces *Traités* ?

Le Conseil de la Société des Nations peut-il, de sa propre autorité, et sans recourir obligatoirement à l'avis de la Cour de Justice de La Haye, interpréter les dispositions formelles des traités de paix, ainsi que les règles du droit international commun ? Et peut-il, au résultat de cette interprétation, décider qu'il y a eu de la part du Tribunal arbitral mixte un excès de compétence et de pouvoir ?

Enfin, le Conseil de la Société des Nations, prenant acte de l'excès de pouvoir ainsi commis par le Tribunal arbitral mixte, est-il en droit, non seulement de recommander aux parties la solution conforme aux principes par lui proclamés, mais encore de les y contraindre indirectement par tout moyen de procédure qu'il lui conviendra d'imaginer ?

A ces diverses questions, nous estimons pouvoir apporter une réponse absolument affirmative. Cette réponse découle, suivant

nous, des articles 239 et 250 du Traité de Trianon, ainsi que de l'ensemble des dispositions que consacre le Pacte de la Société des Nations.

**Droit de regard et de contrôle du Conseil de la Société des Nations sur la compétence du Tribunal arbitral mixte.**

Pour entreprendre, de façon directe et utile, la discussion de ce premier point, tenons tout d'abord pour acquis que la décision du Tribunal arbitral mixte consacre de façon certaine *un excès de pouvoir et d'incompétence*. C'est là une donnée dont l'examen reste en dehors de ce travail, et que nous tenons pour résolue, au résultat des savants travaux de MM. les professeurs Etienne Barlin et Maurice Picard (21).

Au reste, c'est en se plaçant face à face de cette hypothèse même que M. le comte Apponyi ne craignait pas d'affirmer que le Conseil de la Société des Nations devait s'incliner devant le jugement du Tribunal arbitral mixte, *quel qu'en soit le contenu juridique*, et cela, par respect de l'autorité de la chose jugée et du principe de la séparation du pouvoir politique et du pouvoir judiciaire.

Mais précisément, cette thèse du Gouvernement hongrois n'est faite que de l'esquisse de vagues généralités, et se dissipe comme nuées au vent, au simple rappel précis des textes, qui créent un lien de subordination entre le Tribunal arbitral mixte et le Conseil de la Société des Nations.

Rappelons, en effet, les termes de l'art. 239 du Traité de Trianon :

« Un tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des puissances alliées ou associées, d'une part, et l'Autriche, d'autre part, dans un délai de trois mois, à dater de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun des Gouvernements intéressés désignera un de ses membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles, l'une et l'autre, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations.

« Si un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du Tribunal, en cas de vacance, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse, parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président.

(21) Voir *infra*, pages 64 et 256.

Et le paragraphe premier de l'annexe à la Section VI dispose  
 « qu'en cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal  
 « ou si un membre du Tribunal se trouve, pour une raison quel  
 « conque, dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procé-  
 « dure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour  
 « pourvoir à son remplacement. »

Ce texte consacre donc l'intervention du Conseil de la Société  
 des Nations dans la *constitution, l'organisation et le fonctionne-  
 ment du Tribunal arbitral mixte.*

#### NATURE DE L'INTERVENTION DU CONSEIL

Il convient de souligner, afin de dissiper de suite une des équi-  
 voques utilisées par le Gouvernement hongrois, le caractère de  
 cette intervention.

S'agit-il là d'une intervention purement passive, se réduisant  
 à la désignation automatique du juge manquant, sans examen par  
 le Conseil de la Société des Nations, des circonstances de fait et  
 de droit dans lesquelles se pose la difficulté inhérente à la consti-  
 tution et au fonctionnement du Tribunal arbitral mixte ?

En aucune manière.

La lettre même de l'article 239 du Traité de Trianon l'indique  
 clairement. « Les membres du Tribunal arbitral mixte *seront  
 choisis* », déclare ce texte ; cela veut dire qu'il appartiendra au  
 Conseil de constituer ou de compléter le Tribunal ; cela ne veut  
 nullement dire qu'il *devra le faire*. Il garde à cet égard un *droit  
 et un pouvoir d'appréciation.*

En d'autres termes, les traités de paix ont remis l'organisation  
 des Tribunaux arbitraux mixtes aux mains du Conseil de la  
 Société des Nations : c'est à cet organe qu'il appartient d'en assu-  
 rer l'existence. De ce principe découlent alors le droit et le devoir,  
 pour le Conseil de la Société des Nations, de résoudre les diffi-  
 cultés auxquelles peut donner lieu la composition et le fonc-  
 tionnement du Tribunal arbitral mixte.

C'est là une conclusion naturelle et logique qui s'impose d'au-  
 tant plus que toute solution contraire ferait du Tribunal arbitral  
 mixte une juridiction souveraine, jouissant d'une indépendance  
 et d'une autonomie absolues, et qui pourrait ainsi s'arroger une  
 compétence et un pouvoir de décision illimités, échappant à tout  
 contrôle.

Comment pourrait-il donc en être ainsi ?

#### LE T. A. M., JURIDICTION D'EXCEPTION

Tout d'abord, les Tribunaux arbitraux mixtes apparaissent,  
 dans l'ordre international, comme des *juridictions d'exception.*

Il s'agit là, en effet, d'une juridiction à laquelle, soit les Etats, soit leurs propres ressortissants, se trouvent obligatoirement soumis pour une catégorie de litiges déterminée de façon abstraite. Or, c'est là une solution qui déroge au droit commun international.

En effet, le principe de l'arbitrage obligatoire n'étant pas inscrit dans le Pacte de la Société des Nations, et la compétence de la Cour de La Haye ne revêtant, dans le système du pacte, qu'un caractère facultatif, les Etats, sauf clause expresse d'un traité diplomatique, ne peuvent se voir attrait devant une juridiction internationale qu'à la suite d'un compromis soumettant un différend déterminé à l'appréciation d'un Tribunal arbitral.

La compétence du Tribunal arbitral mixte, compétence d'ordre exceptionnel, ne peut donc exister que dans la limite strictement définie par l'art. 304 du Traité de Versailles, et par les dispositions correspondantes du Traité de Trianon. C'est l'application des Traités de paix qui seule lui donne vie.

#### LE T. A. M., JURIDICTION COMPROMISSOIRE

En second lieu, le Tribunal arbitral, comme toute juridiction arbitrale, ne tire sa compétence et son pouvoir que de la volonté des parties contractantes, qui ont à l'avance accepté les termes de cette compétence et de ce pouvoir. Hors cette volonté, cette compétence et ce pouvoir de juridiction cessent d'exister. C'est ainsi que la Roumanie, en adhérant à la disposition que consacre l'art. 250 du Traité de Trianon, a accepté que soient soumis au Tribunal arbitral mixte les litiges relatifs « aux mesures de saisie et de liquidation, dont les biens possédés par les optants hongrois, dans les territoires transylvaniens, peuvent être l'objet ». Il est clair que, dans la mesure de ce compromis qui fait en quelque sorte partie intégrante du Traité de paix, la Roumanie est liée, mais cette obligation, pour la Roumanie, d'accepter la compétence du Tribunal arbitral cesse s'il est établi (et, répétons-le, c'est là une donnée de notre discussion que nous tenons pour acquise), que l'application de la réforme agraire dans les territoires transylvaniens — objet du litige porté devant le Tribunal arbitral mixte — ne constitue pas une mesure de liquidation, au sens de l'art. 250 du Traité de Trianon.

Si donc le T. A. M. n'est qu'une juridiction internationale de caractère exceptionnel, dont la compétence se mesure strictement aux termes fixés par les Traités de paix, si le T. A. M. n'est qu'une juridiction de caractère compromissaire, dont la compétence se mesure non moins strictement aux termes du compromis consenti, comment cette juridiction pourrait-elle se considérer juge

*souverain de sa propre compétence, et maîtresse de décider, en toute indépendance, que la difficulté qui lui est soumise rentre dans le domaine propre de sa compétence ? Comment une décision, émanant d'une telle juridiction et que nous supposons, par hypothèse, consacrer un excès de pouvoir, n'entraînerait-elle pas l'intervention du Conseil de la Société des Nations ?*

Cet organe, en effet, n'est-il pas spécialement chargé d'assurer l'application des dispositions du Traité de Paix (art. 250 du Traité de Trianon), dont le compromis — unique source de la compétence du Tribunal arbitral mixte — fait partie intégrante ? Ce serait, de plus, méconnaître le système institué par le Pacte de la Société des Nations, que de réserver — comme l'a suggéré le représentant du Gouvernement hongrois — le contrôle possible de la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes, à la Cour permanente de Justice de La Haye. Ces deux ordres de juridiction fonctionnent de façon indépendante : aucun texte ne crée de lien de subordination entre elles.

Le Conseil de la Société des Nations apparaît donc comme le seul organe politique auquel textes et dispositions des Traités de paix subordonnent la constitution et le fonctionnement des Tribunaux arbitraux mixtes.

C'est avec raison que le Comité des Trois d'abord, le Conseil ensuite, dans la conviction où ils étaient qu'il y avait eu excès de pouvoir commis par le T. A. M., se sont refusés à jouer, quant à la désignation de l'arbitre manquant, un rôle purement mécanique.

Le Conseil ne pouvait, sans méconnaître le caractère exceptionnel et conventionnel de la juridiction d'arbitrage qu'est le T. A. M., contraindre la Roumanie à accepter le débat hors des limites de la compétence, fixée par l'article 250, dont le compromis, accepté par la Roumanie, fait partie intégrante.

C'eût été, de la part du Conseil, un acte d'injustice envers la Roumanie, que de prendre des mesures mettant le Tribunal arbitral mixte en état de continuer à entendre les revendications que le Traité ne lui donne pas le droit d'accueillir (23).

Par contre, il appartenait au Conseil d'assurer le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte, sans risquer à son tour de dépasser le pouvoir de contrôle que lui confèrent texte et principes.

De cette sage conception devaient découler les propositions suivantes :

Le débat à porter devant le Tribunal arbitral mixte devra rester étranger aux difficultés qui résultent de l'application loyale et

(23) Discours de Sir Austen Chamberlain, C. 47 Session P. V. 2.

franche de la réforme agraire roumaine, dans les territoires transylvaniens.

Le Conseil ne devra assurer le fonctionnement de cette juridiction que si les parties acceptent de lier le débat, dans les termes ainsi définis. Si la Hongrie s'y refuse, le Conseil ne sera « pas fondé » à lui donner le moyen de reprendre.

Si c'est la Roumanie qui se dérobe à un débat, dans les limites de la compétence du Tribunal, le Conseil « sera justifié » à compléter le Tribunal, car il n'appartient pas à une partie d'entraver le fonctionnement de la Justice, dans les termes d'un compromis qu'elle a accepté.

Enfin, si les deux Gouvernements sont rebelles à l'observation des règles définies par le Comité, le Conseil « aura épuisé son rôle », car il ne peut assurer le fonctionnement d'une juridiction arbitrale, en dehors des limites de sa compétence.

On ne saurait objecter aux conclusions du rapport du Comité des Trois qu'elles emportent violation de l'autorité de la chose jugée. Le Conseil, en effet, ne s'érige pas en juge d'appel des T. A. M. ; il définit simplement — c'est son droit et c'est son devoir — les conditions dans lesquelles il doit assurer les fonctionnements de ces Tribunaux, conformément aux prescriptions du Traité de Trianon.

Sans doute, la décision du Conseil, à cet égard, aura pour résultat de circonscrire l'étendue des futurs débats devant le T. A. M. ; mais cela ne constitue nullement une atteinte à l'autorité de la chose jugée par le T. A. M., si tant est que le jugement rendu par cette juridiction sur l'exception d'incompétence jouisse d'une telle autorité.

C'est, en effet, un principe certain, en matière internationale, que les décisions rendues par une juridiction incompétente sont dépourvues de toute valeur. C'est ce qu'a constaté, en termes généraux, le rapporteur du Comité des Trois, en reprenant les expressions du comte Apponyi lui-même :

*« L'autorité d'un organe quelconque cesse au moment où les limites de son autorité sont franchies ».*

Pour les juridictions internationales, ces limites sont fixées par le compromis qui les saisit d'un litige déterminé. Leurs décisions sont donc sans aucune autorité, au delà des termes de cette convention.

On pourrait être tenté d'objecter que, dans le droit interne des États, les décisions judiciaires sont susceptibles d'acquérir l'autorité de la chose jugée, même lorsqu'elles émanent de Tribunaux incompétents, quand, par suite de l'expiration des délais de recours, elles sont devenues définitives. Mais c'est là une objection

sans portée. S'il advient, en effet, qu'en droit interne, un différend soit tranché par un Tribunal incompétent, la décision n'en émane pas moins d'un organe de l'autorité judiciaire : le juge a pu excéder sa compétence ; il n'a pas usurpé la fonction juridictionnelle. Sa décision a le caractère d'un jugement, et elle peut passer en force de chose jugée, si les parties n'en ont régulièrement poursuivi l'appel et obtenu l'infirmerie.

Au contraire, en matière internationale, il n'y a pas d'autorité judiciaire qualifiée pour trancher tous les litiges. Le juge tient ses pouvoirs du compromis qui l'a saisi ; il ne peut donc faire acte juridictionnel que dans les limites qui lui sont assignées par ce compromis. S'il les outrepatte, il commet une véritable usurpation de pouvoirs, et sa décision ne peut avoir le caractère de la chose jugée, à moins d'être ratifiée par les parties qui élargissent, ainsi, rétroactivement, la portée du compromis et, du même coup, l'étendue des pouvoirs du juge. A défaut de ce consentement, la décision doit être tenue pour inexistante :

*« Une partie n'est pas liée par la décision des arbitres lorsque l'espèce ne rentre pas dans les termes du compromis ; une telle décision est une lettre morte » (24).*

#### Pouvoir du Conseil de constater et de dire le droit.

Ce qu'il convient maintenant de démontrer, ce n'est pas seulement le droit, pour le Conseil, d'intervenir dans les conditions que nous venons de préciser, mais encore le droit pour le Conseil de dire le droit de sa propre autorité, et sans recourir, pour avis, à la Cour permanente de Justice de La Haye, et de décider, au résultat de l'interprétation donnée, qu'il y a eu précisément excès de pouvoir et usurpation de compétence commise par le Tribunal mixte.

Pour dénier tout droit au Conseil de la Société des Nations de résoudre, de son propre chef, un point de droit, ce droit devant être réservé à la Cour permanente de Justice internationale, le représentant du Gouvernement hongrois a cru pouvoir invoquer le principe de la séparation des pouvoirs, dont le Pacte aurait consacré l'application en matière internationale, en prévoyant que *« lorsqu'il s'élève un différend, il convient de le soumettre, soit à l'arbitrage, soit à un règlement judiciaire, c'est-à-dire à la Cour permanente de Justice internationale »* (25).

Il suffit de se reporter aux dispositions qui constituent le Pacte

(24) Vattel liv. II et XVII, § 239.

(25) Discours du comte Apponyi. C. 47<sup>e</sup> Session, P. V. I., p. 9.

de la Société des Nations pour constater que l'argumentation du Gouvernement hongrois procède d'une conception à notre avis erronée de l'organisation juridique résultant du pacte.

Tout d'abord, en effet, le représentant du Gouvernement hongrois semble considérer la Société des Nations comme une sorte de super-Etat, soumis aux mêmes règles constitutionnelles que les autres Etats, notamment au principe de la séparation des pouvoirs ; et il faut reconnaître que la structure apparente de la Société des Nations paraît, à première vue, corroborer cette opinion : elle comporte, en effet, trois organes : Assemblée, Conseil, Cour permanente de Justice internationale, qui semblent correspondre aux trois pouvoirs qu'il est d'usage de distinguer en droit public : le législatif, l'exécutif, le judiciaire.

Mais si séduisante que puisse paraître, aux amateurs de constructions symétriques, cette transposition sur le plan international du système constitutionnel qui régit les Etats modernes, il faut cependant reconnaître qu'elle ne trouve pas sa justification dans les termes du Covenant.

A la vérité, les dispositions du Pacte témoignent, de la part des fondateurs de la Société des Nations, d'une volonté à la fois plus modeste et plus réaliste que celle que leur a attribuée le représentant du Gouvernement hongrois. Les hommes d'Etat qui ont présidé à l'avènement de la Société ont, sans doute, jugé qu'au lendemain d'un conflit exceptionnellement aigu, les particularismes nationaux étaient trop exaltés pour se fondre dans une vaste organisation, véritable personne morale qu'on eût pu appeler les Etats-Unis du Monde. L'union permanente impliquée par une telle institution eût été trop précaire, parce que contrariée à tout instant par les conflits d'intérêts qui, longtemps encore, diviseront les Etats. Pour faire œuvre durable, il fallait donc s'attacher à un principe d'union plus défini et plus impérieux : ce principe, c'est le besoin de paix, commun à tous les pays.

Assurer la satisfaction de ce besoin, unir à cet effet les efforts des Etats, tel est le but éminemment pratique de la Société des Nations. Quant au procédé utilisé pour atteindre ce but il devait se réduire à un Pacte de collaboration aux Etats qui prennent des engagements précis, garantis, le cas échéant, par des sanctions effectives, en vue de maintenir la paix.

Or c'est par rapport à ce but que le Pacte détermine la nature et l'étendue des pouvoirs de l'Assemblée et du Conseil de la Société des Nations : puisqu'on ne concevait pas la Société des Nations comme une sorte d'Etat, il n'y avait pas lieu de conférer à l'Assemblée un pouvoir véritable législatif. Ce serait donc une erreur de voir en elle une manière de Parlement international spécialement qualifié pour créer la règle de droit applicable aux



rapports internationaux. Sa fonction est autre : réaliser pratiquement l'accord entre les Etats et le maintien de la paix.

A côté et parallèlement à elle, le Conseil de la Société des Nations va remplir la même fonction. Il sera en quelque sorte l'administrateur délégué de la Société des Nations. C'est lui, en effet, qui assurera d'une façon continue la réalisation du but de la Société — le maintien de la paix — en intervenant, soit spontanément, soit à la requête de ses membres, chaque fois que le besoin s'en fait sentir. Les cas d'intervention sont minutieusement prévus par le Pacte :

En cas de menace de guerre, le Conseil doit se réunir, à la demande de tout membre de la Société, pour aviser aux « mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations » (Art. 11, § 1<sup>er</sup>).

Mais il n'est pas nécessaire que la paix soit immédiatement compromise pour motiver l'intervention du Conseil ou de l'Assemblée : leur attention peut être appelée, à titre amical, sur tout différend susceptible de troubler la paix, à une échéance plus ou moins lointaine (Art. 11, § 2).

Enfin, même en dehors de tout danger de guerre, et si les Etats intéressés ne préfèrent recourir à l'arbitrage, les différends susceptibles d'entraîner une rupture doivent être soumis à l'examen du Conseil (art. 12). Dans ce cas, « le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend ». Les conclusions de son rapport ont force obligatoire, si elles sont acceptées à l'unanimité : « les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du Rapport ».

Si la majorité seulement du Conseil se rallie aux conclusions du rapport, celles-ci ne valent que comme recommandations, et les membres de la Société conservent le droit d'agir comme ils le jugent nécessaire « pour le maintien du Droit et de la Justice » (Art. 15).

Bref, l'article 15 du Covenant, texte qui constitue le siège de la matière, confère au Conseil de la Société des Nations un pouvoir absolu pour assurer la solution des différends qui peuvent surgir entre Etats.

S'il en est ainsi, comment, parmi les solutions auxquelles le Conseil de la Société des Nations est en droit de recourir, pourrait-on exclure celle qui consiste à dire le droit, à le constater, à proclamer la règle de droit qui s'impose aux parties en conflit, sous le simple prétexte que, n'étant pas une juridiction véritable, le Conseil n'aurait pas qualité pour le faire ? Mais, précisément, ce qui caractérise l'art. 15 du Covenant, c'est qu'il donne au Conseil de la Société des Nations une sorte de pouvoir juridic-

tionnel. On a estimé que le Conseil devait pouvoir mettre la puissance du droit proclamé comme moyen d'action au service de sa mission.

On voit donc par cette analyse des dispositions du pacte, combien contraire à l'esprit du Covenant serait la limitation que l'on entendrait faire subir aux pouvoirs du Conseil, en lui refusant *le pouvoir de dire le droit*, et cela par application du principe de la séparation du pouvoir politique et judiciaire.

Il convient à cet égard, pour dissiper toute équivoque, de mettre en lumière quels rapports existent dans le système du pacte, entre le Conseil de la Société des Nations et la Cour permanente de justice de La Haye.

*C'est l'article 14 qui déclare : « Le Conseil est chargé de proposer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux membres de cette Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».*

De cet article découlent les conséquences suivantes :

Tout d'abord, la Cour permanente de Justice de La Haye, à laquelle le Conseil de la Société des Nations peut s'adresser *pour avis consultatif*, ne remplit pas le rôle d'une juridiction véritable, dont la décision s'impose obligatoirement au Conseil de la Société des Nations, et par cela même aux Gouvernements en conflit. En réalité, dans le cas, la Cour Permanente de Justice de La Haye, à s'en tenir à la stricte application des textes, ne constitue qu'un collège d'experts, appelé à donner un simple avis *dans les formes* et dans les conditions de procédure applicables à une véritable juridiction. Mais — ces formes et ces conditions de procédure mises à part, — elle n'exerce pas un véritable pouvoir juridictionnel, et l'avis rendu par elle n'emportera pas directement l'exécution forcée d'une véritable sentence. Il appartiendra au Conseil de décider, en toute souveraineté, en toute indépendance, si la solution préconisée par la Cour Permanente de Justice de La Haye doit s'imposer aux parties en conflit et quels moyens doivent être mis en œuvre pour en assurer le respect. Le pouvoir absolu d'appréciation et de décision du Conseil réapparaît donc.

Il existe à cet égard une différence profonde entre les pouvoirs juridictionnels véritables qu'exerce la Cour Permanente de Justice de La Haye, lorsqu'elle se trouve saisie, à la suite d'un compromis d'arbitrage, auquel ont consenti les deux Gouvernements en conflit, et le rôle de collège d'experts qu'elle est appelée à remplir lorsque le Conseil de la Société des Nations ne la saisit que pour avis consultatif, aux termes de l'alinéa final de l'article 14 du Pacte.

Un deuxième trait marque la nature véritable des liens qui existent entre le Conseil de la Société des Nations et la Cour Permanente de Justice de La Haye : *il n'existe, à la charge du Conseil, aucune obligation stricte de la saisir.*

Cela ressort avec évidence des termes de l'article 14 : « *La Cour Permanente de Justice de La Haye donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil de l'Assemblée* ».

Ce point de vue se trouve d'ailleurs confirmé dans le rapport du Comité du Conseil du mois de mars 1927, destiné à fixer « *les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte* » (26).

Envisageant les procédures que doit suivre le Conseil pour trancher une difficulté entre membres de la Société des Nations, et cela dans le cas où le différend n'entraîne pas menace de guerre, ce rapport déclare :

« *Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander, soit dans certains cas appropriés un avis consultatif à la Cour Permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui* ».

Le Conseil de la Société des Nations en une telle matière peut donc, à sa libre appréciation, renvoyer ou non, pour avis consultatif, l'examen du point de droit soulevé par le différend dont il est saisi à la Cour Permanente de Justice de La Haye ; il peut également décider, de façon souveraine, s'il entend solliciter l'avis de la Cour Permanente de Justice de La Haye, ou celui de tel collège d'experts désigné par lui (26 bis).

Enfin, aux termes de l'article 14 du Pacte, la compétence de la Cour Permanente de Justice n'a, comme nous l'observions tout à l'heure, qu'un caractère purement facultatif au regard des signataires du Pacte. Les Etats ne peuvent se trouver soumis à sa compétence qu'à la suite d'un accord de volonté.

(26) Extrait du J. O. de la Société des Nations. Juillet, 1927.

(26 bis) Pourquoi d'ailleurs, dans le cas présent, le Conseil aurait-il renvoyé à la Cour de La Haye pour avis consultatif ? En effet, la question juridique à résoudre se réduisait à celle de savoir si les optants hongrois pouvaient légitimement invoquer à leur profit un régime différentiel et préférentiel, quant à la fixation du montant de l'indemnité et quant à la détermination de la nature de la monnaie en laquelle l'indemnité devrait être payée. Or pour trancher ces points, le Conseil disposait de tous les éléments de droit et de fait nécessaires à son appréciation.

D'autre part, l'ouverture devant la Cour de La Haye de longs débats où se trouvait mise en cause la réforme agraire réalisée en Roumanie et dans les pays de l'Europe centrale ne risquait-elle pas de compromettre le maintien de la paix que le Conseil doit assurer à tout prix ?



Cela résulte à l'évidence des dispositions suivantes du Pacte :

Art. 12. — « Tous les membres de la Société conviennent que, « s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une « rupture, ils le soumettront, soit à la procédure d'arbitrage, soit « à l'examen du Conseil... »

Art. 14. — « La Cour Permanente de Justice internationale « connaîtra de tous les différends d'un caractère international « que les parties lui soumettront.

.....

L'entière liberté du Conseil, à cet égard, a été proclamée, à l'occasion même du différend roumano-hongrois au cours de la première phase du procès, par le représentant de la Grande-Bretagne :

« Le Comte Apponyi a exposé clairement la demande qu'il fait « au Conseil : il désire obtenir une décision juridique sur la reven- « dication qu'il présente au nom de son Pays ; il reconnaît que « les dispositions du Pacte ne lui permettent pas de citer la Rou- « manie devant la Cour Permanente de Justice internationale, si « la Roumanie ne s'y prête pas ; mais il suggère que cette diffi- « culté pourrait être surmontée si le Conseil lui-même renvoyait « la question à la Cour pour avis consultatif. Il n'y a aucun doute « que le Conseil a ce pouvoir et qu'il peut se prononcer pour « cette procédure... La proposition en elle-même est séduisante ; « mais, en l'espèce, il est très difficile d'y donner suite.... Le « Comte Apponyi prie le Conseil d'user de son pouvoir discrétionnaire en demandant l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale. Le Conseil a certainement ce pouvoir, mais « il doit l'exercer à sa discrétion, et il ne semble pas qu'en « l'espèce, étant donné surtout ce qui s'est passé à Bruxelles, le « Conseil doive en user » (27).

Toutes ces constatations faites, comment pourrait-on, dès lors, refuser au Conseil de la Société des Nations un certain pouvoir juridictionnel impliquant le pouvoir de dire et de constater le droit applicable au différend dont il est saisi ?

Ce pouvoir doit, en effet, lui appartenir, car il apparaît, dans le système du Pacte, comme le contrepois nécessaire au droit absolu qu'ont les Membres du Pacte de refuser de se soumettre à la Cour Permanente de Justice de La Haye.

Sans doute, les Hautes Puissances Contractantes, respectueuses

(27) Déclaration de Lord Robert Cecil, le 5 juillet 1923, rapportée par M. Titulesco, le 17 septembre 1927. C. 47<sup>e</sup> Session, P. V. 2, p. 6.

de l'indépendance des Etats, ont entendu écarter la compétence obligatoire de la Cour Permanente de Justice de La Haye : elles ont, à cet effet, refusé à un Etat le droit d'attirer *directement* un autre Etat devant la Cour Permanente de Justice de La Haye ; elles ont également, pour empêcher qu'*indirectement* le même résultat soit atteint, décidé que cette juridiction, en l'absence d'un accord des gouvernements en conflit, et uniquement saisie par le Conseil, ne donnerait que des avis consultatifs (27 bis). Mais, de toute évidence, un tel système, sous peine d'être inopérant et de ne pas réaliser le maintien de la paix, exigeait que le Conseil de la Société des Nations disposât du pouvoir absolu d'assurer le règlement du conflit par tous les moyens de fait et de droit que comporte la situation.

Est-ce à dire qu'en procédant ainsi, qu'en appliquant le droit, qu'en le constatant, qu'en le dégagant par voie d'interprétation souveraine avec le simple appui d'avis de techniciens, qu'en le créant ainsi en quelque sorte, le Conseil de la Société des Nations fasse œuvre de juridiction ? Certes non.

Les solutions que le Conseil peut formuler non seulement en sa qualité de conciliateur, mais encore en qualité d'organe délibérant, se distinguent en effet des décisions judiciaires par une différence fondamentale : tandis que sont susceptibles d'exécution forcée les jugements proprement dits — les arrêts de la Cour Permanente de Justice de La Haye lorsque cette dernière fonctionne comme juridiction et que sa compétence résulte d'un compromis entre les Etats en conflit, — par contre les décisions du Conseil ne peuvent s'imposer aux Etats en conflit que par l'*effet indirect* d'une action coercitive.

Cette différence résulte des dispositions mêmes du Pacte. L'article 13, alinéa final, déclare :

« Les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne  
« foi les sentences rendues, et à ne pas recourir à la guerre contre  
« tout membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exé-  
« cution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent  
« en assurer l'effet ».

Or, telle n'est pas la portée de l'article 15, qui stipule :

« Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie  
« un rapport voté soit à l'unanimité soit à la majorité des voix,  
« pour faire connaître les circonstances du différend et les solu-

---

(27 bis) De ces observations découle cette autre conséquence : le renvoi à la Cour de La Haye pour avis consultatif ne constitue pas une simple formalité de procédure, mais une décision de fond impliquant l'unanimité des membres du Conseil.

« tions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées en l'espèce ».

« Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport ».

« Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous les membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir, comme ils le jugeront nécessaire, pour le maintien du droit et de la justice. »

Ainsi, quelle que soit l'hypothèse, aucune exécution directe de la décision rendue par le Conseil de la Société des Nations n'est envisagée.

C'est précisément là un point de vue qui n'a pas échappé au Conseil de la Société des Nations, saisi des conclusions du rapport de Sir Austen Chamberlain. Au cours de la discussion provoquée par le gouvernement hongrois, les membres du Conseil ont pris soin d'observer que le pouvoir dont le Conseil entendait user n'était pas rigoureusement identique à celui qui appartient à une juridiction véritable. Mais ayant le devoir, aux termes de l'article 11 du Pacte, de trancher le conflit qui lui était soumis, il avait par cela même le pouvoir de « s'inspirer des principes de droit », nécessaires à la solution du conflit (28).

Que le Conseil de la Société des Nations ait été saisi dans des termes tels, que son pouvoir d'appréciation et de décision fût absolu, cela ne pouvait être discuté, puisque, rappelons-le, il l'avait été, non seulement sur une requête motivée par l'article 23a, mais encore par la démarche du gouvernement roumain, faite en vertu de l'article 11, § 2 du Pacte.

Le gouvernement hongrois était d'ailleurs d'autant moins fondé à discuter le pouvoir du Conseil d'examiner le fond même du litige que, par sa première requête déposée en 1923, il avait lui-même formellement demandé au Conseil de constater ses prétendus droits et d'en assurer le respect.

Mais alors, il était légitime que le Conseil, par suite de l'indivisibilité qui existe entre le pouvoir de trancher le conflit quant au fond et celui d'apprécier en droit et en fait les éléments du conflit, ait pu, sans faire pour cela œuvre de juridiction véritable :

1° *Dégager les principes juridiques applicables au litige ;*

(28) Cf. observations faites par M. Paul-Boncour et M. Scialoja à la séance du Conseil des 17 et 19 septembre 1927.

2° *En recommander l'observation aux parties intéressées ;*

3° *Proposer des moyens d'actions — tel que le refus du remplacement de l'arbitre roumain, ou le remplacement de l'arbitre défaillant à des conditions de droit déterminées — qui fussent de nature à contraindre indirectement les parties à respecter les principes juridiques affirmés.*

Aussi, pour nous, qui n'avons voulu examiner qu'au point de vue juridique le différend roumano-hongrois, si grave à tant d'égards, les conclusions du Comité des Trois méritent-elles l'approbation du Conseil de la Société des Nations : D'une part, en effet, elles traduisent une exacte compréhension du rôle dévolu au Conseil par l'art. 239 du Traité de Trianon ; d'autre part, elles procèdent d'une juste conception de la mission de la Société des Nations et des pouvoirs dont est investi le Conseil pour réaliser le but suprême de cette institution : la sauvegarde de la Paix.

# La Société des Nations et les Tribunaux arbitraux mixtes<sup>(1)</sup>

PAR

N. POLITIS

*Professeur Honoraire à la Faculté de Droit de Paris  
Vice-Président du Curatorium  
de l'Académie de Droit International de La Haye  
Membre de l'Institut de Droit International  
et de la Cour permanente d'arbitrage*

---

*L'article qu'on va lire a été écrit avant la dernière session du Conseil de la S.D.N. Il conserve, tel qu'il est, un grand intérêt d'actualité, car il traite d'une question qui reste pendante devant la S.D.N. et offre pour l'avenir de cette institution une importance de premier ordre.*

Les traités de paix ont créé, entre chacune des puissances alliées et chacun des pays ex-ennemis des Tribunaux arbitraux mixtes pour le jugement de certaines catégories très limitées de différends qui, de droit commun, relèvent des juridictions de l'Etat défendeur.

Ils ont conféré, au sujet de leur constitution, une certaine compétence à la Société des Nations.

Ces tribunaux comprennent trois membres : chacun des Gouvernements intéressés en désigne un et le président est choisi d'un commun accord.

A défaut de pareille entente, le Conseil de la S.D.N. est appelé à nommer, parmi des personnes appartenant à des pays ci-devant neutres, le président et deux suppléants destinés, en cas de besoin, à le remplacer.

De même, si un poste de juge devient vacant et si le Gouvernement à qui il appartient d'y pourvoir s'abstient de le faire,

---

(1) Article paru dans la *Revue Bleue* du 19 novembre 1927.



l'autre Gouvernement choisit le juge parmi les deux suppléants que le Conseil de la S.D.N. aurait déjà nommés ou qu'il est, à défaut, invité à nommer pour la circonstance.

La vacance que les traités ont en vue est celle qui se produit par suite de décès ou de démission. La pratique a montré qu'elle peut aussi résulter du retrait d'un juge par le Gouvernement dont il relève. Dans ce cas, s'il n'existe pas de suppléants parmi lesquels il puisse exercer son choix, l'autre Gouvernement a le droit de demander au Conseil de la S.D.N. de les nommer.

Dans cette hypothèse, il se pose une question dont on n'avait pas eu jusqu'ici l'occasion d'apprécier l'importance. C'est celle de savoir si le Conseil doit, dans tous les cas, faire droit à la requête dont il est saisi.

La réponse n'est guère douteuse, si la demande de nomination ne soulève pas d'objection de la part du Gouvernement qui aura retiré son juge : le Conseil n'aura aucun pouvoir d'appréciation; il devra procéder à la nomination des suppléants.

Il en va tout autrement, si la requête rencontre l'opposition de l'autre partie : le Conseil ne pourra pas faire abstraction de la divergence de vues qui sépare les deux gouvernements; il devra, avant de se prononcer, tenir compte des divers aspects de la question.

Le cas s'est présenté de manière particulièrement intéressante à l'occasion du conflit qui s'est élevé entre la Hongrie et la Roumanie, au sujet de l'application de la réforme agraire roumaine aux biens des optants hongrois. Il est encore pendant devant le Conseil. Il mérite un examen approfondi, car il met en jeu des problèmes de la plus haute gravité pour l'avenir de la S.D.N.

\* \* \*

Le conflit roumano-hongrois a déjà pris rang parmi les causes célèbres du droit des gens. Il dure depuis plus de cinq ans; il a fait l'objet de multiples instances internationales et donné lieu à d'interminables discussions qui en ont obscurci les données.

Il a son origine dans la réforme agraire que des raisons impérieuses de conservation sociale ont rendue indispensable en Roumanie dès avant la fin de la grande guerre. Des expropriations immobilières ont dû, par suite, être opérées sur une vaste échelle, tant dans les nouvelles provinces que dans l'ancien royaume. Elles ont frappé tous les propriétaires fonciers sans distinction de nationalité, les étrangers comme les Roumains, sur un pied de parfaite égalité. Mais parce qu'elles ont atteint, en Transylvanie, un certain nombre de personnes qui, devenues par le traité de Trianon ressortissants roumains, avaient opté pour la

nationalité hongroise, le Gouvernement hongrois a cru pouvoir s'en plaindre, en 1922, à la Conférence des Ambassadeurs. La Conférence estima que ces réclamations rentraient dans la compétence de la S.D.N., parce qu'elles se référaient aux stipulations du traité relatif aux minorités.

La Hongrie s'adressa, dès lors, en 1923, à la S.D.N. Elle lui demanda notamment de prononcer l'illégalité internationale des lois agraires roumaines et d'ordonner la restitution de leurs biens aux optants hongrois. Le Conseil chargea un de ses membres de s'entremettre entre les deux Gouvernements pour les amener à un accord. Des négociations furent engagées. Elles aboutirent à un accord partiel, spécialement sur la compatibilité des lois roumaines avec les clauses du traité de Trianon. Mais le Gouvernement hongrois désavoua son plénipotentiaire. Néanmoins, le Conseil prit acte de l'accord intervenu et engagea le Gouvernement hongrois à apaiser les esprits de ses ressortissants et le Gouvernement roumain à témoigner de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois.

A partir de la fin de 1923, l'affaire entra dans une nouvelle phase : divers optants hongrois dont les biens avaient été expropriés, saisirent le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois de requêtes tendant à déclarer que les mesures prises contre eux étaient contraires aux stipulations de l'article 230 du Traité de Trianon et à condamner la Roumanie à la restitution de leurs biens.

Le Gouvernement roumain excipa de l'incompétence du Tribunal, se basant sur ce que les expropriations critiquées ne tombaient pas sous le coup de la prohibition de l'art. 230 du Traité de Trianon, parce qu'elles ne constituaient à aucun titre des mesures de *liquidation* au sens dudit texte. Au cours des débats, en décembre 1926, il expliqua par ses avocats les raisons pour lesquelles il contestait au Tribunal toute compétence pour connaître de l'affaire; il déclara nettement que s'il se reconnaissait compétent, il commettrait un excès manifeste de pouvoir, qui priverait sa sentence de toute valeur; et il ajouta qu'il se refusait, en toute hypothèse, à la plaider sur le fond, se réservant le droit de prendre, selon les événements, telle décision et telle attitude qu'il jugerait utiles.

Néanmoins, par jugement du 10 janvier 1927, le Tribunal se déclara compétent et enjoignit à la Roumanie de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

Conséquent avec lui-même, le Gouvernement roumain informa le Tribunal qu'il s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par des ressortissants hongrois.

En même temps, ils s'empressa, par requête en date du 24 février 1927, de saisir le Conseil de la S.D.N., pour lui expliquer les raisons de son attitude et appeler, conformément à l'article 11, alinéa 2 du Pacte, son attention sur le fait que le principe posé par le Tribunal, dont il lui était impossible d'accepter l'application, constituait un excès de pouvoir.

Par voie reconventionnelle, le Gouvernement hongrois demanda au Conseil de procéder, conformément à l'article 239 du traité de Trianon, à la nomination de deux membres suppléants pour permettre au Tribunal, passant outre à l'opposition roumaine, de continuer ses travaux.

Le Conseil confia à trois de ses membres le soin d'étudier la question et de lui en faire rapport à sa session de juin. Après avoir entendu les représentants des deux parties, le Comité des trois s'efforça d'arriver à une solution par voie de conciliation. A la session de juin, les deux Gouvernements firent connaître au Comité leurs points de vue respectifs. Mais aucune entente ne put être obtenue. La question a donc été encore ajournée à la session de septembre, dans l'espoir que l'on finirait par trouver les bases d'un arrangement.

Si l'on y parvient, le Conseil aura rempli son rôle. Dans le cas contraire, il aura la mission très délicate de prendre parti entre les deux thèses en présence dont l'une l'invite à nommer des juges et dont l'autre lui représente l'impossibilité de le faire.

Pour fixer son choix, il devra déterminer la nature et la portée de ses pouvoirs et se rendre bien compte des responsabilités qui lui incombent.



Le Conseil est placé devant un double devoir : un devoir de forme ou de procédure et un devoir de fond ou d'opportunité politique.

Le premier lui est indiqué par l'article 239 du traité de Trianon, invoqué par la Hongrie : il doit mettre le Tribunal arbitral mixte à même de fonctionner en nommant deux juges suppléants.

Le second lui est dicté par l'article 11, alinéa 2 du Pacte, invoqué par la Roumanie : son attention étant appelée sur une « circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend », il « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

On ne saurait contester qu'au point où il en est arrivé dans son développement, le conflit roumano-hongrois rentre dans les prévisions de l'art. 11 du Pacte. Il constitue en effet pour la bonne entente entre les deux pays intéressés plus qu'une menace, un

danger réel que le Conseil a le devoir d'enrayer par tous les moyens.

S'il pouvait avoir l'espoir de mettre fin au conflit en nommant les juges, il serait en droit de s'en tenir à l'article 239 du traité de Trianon, sans se préoccuper davantage du vœu, démontré dans ce cas sans objet, de l'article 11 du Pacte.

Mais loin de pouvoir nourrir pareil espoir, il a au contraire d'ores et déjà la certitude que la nomination des juges ne ferait qu'aggraver le conflit. Car il est acquis que le Gouvernement roumain, qui en aucune hypothèse ne reconnaîtra au Tribunal arbitral mixte compétence pour apprécier la valeur internationale de sa réforme agraire, ne s'inclinerait pas devant une éventuelle sentence défavorable sur le fond. Dans pareil cas, le Gouvernement hongrois ne manquerait pas de se prévaloir de la disposition finale de l'article 13 du Pacte, aux termes duquel « faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet ». Le Conseil serait dans l'impossibilité de prêter main forte à une sentence qui contredirait sa décision de 1923 sur la parfaite compatibilité de la réforme agraire roumaine avec les dispositions du Traité de Trianon. Et le trouble qui en résulterait pour la paix serait infiniment plus grand que celui dont la Société des Nations est aujourd'hui préoccupée.

Entre ses deux devoirs, le Conseil doit choisir le devoir politique, parce qu'il est le plus impérieux, le plus pressant et le plus efficace. Lui préférer l'autre, ce ne serait pas seulement sacrifier le fond à la forme, ce serait abdiquer sa mission essentielle, qui est la sauvegarde de la paix. Ce serait proprement la faillite de la Société des Nations, qui, en présence d'un différend international, ne doit épargner aucun effort de médiation et de conciliation pour arriver au rétablissement de la bonne entente entre les nations.

\*  
\* \*

Contre cette solution que recommande le simple bon sens et qu'impose la logique de la Société des Nations, on n'aperçoit qu'une objection possible. Mais, à l'examen, elle est démontrée, en fait et en droit, tout à fait erronée.

On peut dire que le refus de permettre au Tribunal arbitral mixte de continuer son œuvre, en lui donnant les juges dont il a besoin, serait la mise à néant de la sentence par laquelle il s'est reconnu compétent et, par suite, la violation d'un grand principe d'ordre et de légalité, de celui de l'autorité de la chose jugée. Permettre à la Société des Nations d'y déroger, ce serait admettre que la justice, qu'elle prône comme règle fondamentale des relations internationales, au lieu d'être, comme elle le devrait

pour conserver sa vertu, au-dessus de la politique, est au contraire primée et dominée par elle.

Le raisonnement paraît impressionnant. Mais n'est que spécieux et, au fond, doublement faux.

La règle de l'autorité de la chose jugée s'est imposée dans les sociétés modernes comme un moyen d'assurer l'ordre. Elle n'est respectable que parce qu'elle a cette vertu. C'est dire qu'elle cesse de l'être dans les hypothèses exceptionnelles où, au lieu d'assurer l'ordre, elle risque de le compromettre.

Le Conseil d'Etat de France a fait application de cette idée dans son arrêt du 30 novembre 1923 sur l'affaire Couitéas, où le Gouvernement français s'était refusé, pour des raisons exceptionnelles, à prêter main forte à l'exécution d'un jugement. En agissant ainsi, dans les circonstances de la cause, a dit le Conseil d'Etat, il « n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat... Le Gouvernement a le *devoir* d'apprécier les conditions de cette exécution et le *droit* de refuser le concours de la force armée tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité ».

Commentant cet arrêt, le professeur Jèze (*Principes généraux du droit administratif*, 3<sup>e</sup> édit., Paris, 1923, p. 279-280) dit : « Ce pouvoir d'appréciation se justifie par des considérations d'utilité sociale. Le refus d'exécuter la chose jugée est un trouble à la paix sociale, puisqu'il est de nature à pousser les individus à user de violence pour se faire justice à eux-mêmes. Mais l'exécution *en toutes circonstances*, est aussi un trouble à la paix sociale. Lequel des deux dangers est le plus grave? Lorsque c'est l'exécution qui doit avoir les conséquences les plus graves pour la paix sociale, le Gouvernement, responsable de l'ordre et de la sécurité sociale, a le *pouvoir de suspendre ou de refuser l'exécution de la chose jugée*. ».

S'il en est ainsi de la chose jugée des tribunaux internes, il en est à bien plus forte raison de même de la chose jugée des tribunaux internationaux et plus spécialement de celle des tribunaux arbitraux mixtes, qui sont des juridictions tout à fait exceptionnelles. Car la justice internationale est infiniment moins bien organisée que la justice interne et le trouble à la paix des nations infiniment plus grave que le trouble à la paix sociale.

Ainsi, quand bien même il y aurait, dans l'espèce, chose jugée, la Société des Nations ne serait pas tenue, en toutes circonstances, d'en assurer l'exécution. Mais ici il y a plus : la chose jugée n'existe pas. L'autorité de la chose jugée ne s'attache en effet qu'à un jugement régulier et valable. Or, la sentence du

Tribunal arbitral mixte n'a pas ce caractère, puisqu'elle est entachée d'excès de pouvoir.

C'est un principe incontestable et incontesté de l'arbitrage international que la sentence d'un tribunal qui statue en dehors de sa compétence est nulle et non avenue (v. Basdevant, dans la *Revue générale de droit international public*, 1912, p. 306; Politis, *La Justice internationale*, p. 91-92). « La sentence arbitrale, dit Fiore (*Revue précitée*, 1910, p. 118 et suiv. et p. 247 et suiv.), n'a aucune valeur quand l'arbitre n'a pas observé les prescriptions du compromis ou quand il s'est arrogé une juridiction qui n'y était pas stipulée ». Cette règle, ajoute-t-il, est « imposée par les principes généraux du droit et par la nature des choses ».

Cette solution a été maintes fois appliquée par la jurisprudence internationale.

Dans l'affaire du *Betsey* (États-Unis-Grande-Bretagne, 24 février 1804), le commissaire Gore a dit : « Une partie n'est pas liée par la décision des arbitres lorsque l'espèce ne rentre pas dans les termes du compromis : une telle décision est une lettre morte; *ce n'est pas une décision* » (De Lapradelle et Politis, *Recueil des Arbitrages internationaux*, I, 69).

Dans sa sentence du 5 juillet 1901, le tribunal arbitral franco-chilien, composé de trois juges du tribunal fédéral suisse, après avoir constaté qu'il n'était pas compétent pour statuer sur un des chefs des conclusions du demandeur, a déclaré qu'en statuant à cet égard, il « excéderait ses pouvoirs » et « qu'ainsi le dispositif de la sentence qui interviendrait sur ce point *n'aurait pas force de chose jugée* (Descamps et Renault, *Recueil international des traités du xx<sup>e</sup> siècle*, 1901, p. 337).

On lit enfin dans l'arrêt du Tribunal arbitral mixte gréco-bulgare du 14 février 1927, relatif à l'affaire Sarropoulos, le passage suivant :

« Il est incontestable que les tribunaux arbitraux mixtes sont des juridictions internationales d'exception créées par les traités de paix qui ont mis fin à la guerre de 1914-1918. Ce caractère exceptionnel leur impose la plus extrême prudence dans leur action; il ne leur appartient pas de dépasser, au nom de l'équité, les limites que les textes ou l'esprit du traité assignent à leur compétence. Une interprétation abusive risquerait d'aboutir à une sentence entachée d'excès de pouvoir, avec les conséquences dangereuses que signale M. Politis dans son ouvrage *La justice internationale*. »

L'objection tirée de l'autorité de la chose jugée est donc inopérante, parce que, étant entaché d'excès de pouvoir, le jugement du Tribunal est nul et de nul effet.



Sur ce terrain, une autre objection est concevable. Pour admettre l'existence alléguée d'un excès de pouvoir, il ne suffit pas, dira-t-on, qu'elle soit affirmée par l'une des parties; il faut encore qu'elle soit certifiée par une autorité tierce dont la décision puisse légalement s'imposer à l'autre partie. Or, cette autorité ne peut pas être le Conseil de la S. D. N., parce qu'il n'a qu'un pouvoir politique, alors que la question à résoudre est essentiellement juridique. La seule autorité pouvant se prononcer utilement, c'est la Cour permanente de justice internationale. Le Conseil a donc l'obligation de la consulter.

Le raisonnement serait parfaitement fondé si l'organisation internationale en était arrivée au même degré de perfection que l'organisation interne, où la séparation des pouvoirs ou des fonctions interdit aux organes politiques de s'immiscer dans les affaires judiciaires.

Mais dans l'ordre international, même après la création de la S. D. N., on en est encore loin de pareille organisation.

Avant la création de la S. D. N., pour l'annulation d'une sentence entachée d'excès de pouvoirs, comme pour celle d'un traité périmé par suite du changement des circonstances, il n'y avait aucune procédure propre à régler sûrement le conflit qui s'élevait à cet égard entre Etats souverains; il n'y avait que des expédients. Celui qui invoquait, contre une sentence, l'excès de pouvoir ou, contre un traité, la clause *rebus sic stantibus*, ne pouvant avoir la prétention d'être cru sur parole, devait commencer par convaincre son adversaire ou contractant du bien-fondé de sa réclamation, afin d'arriver, d'accord avec lui, à l'annulation recherchée. Mais s'il s'y heurtait à un mauvais vouloir manifeste, il était admis qu'il pouvait passer outre, pour s'en tenir à ce qu'il croyait être son bon droit, car il n'y avait pas de règle obligeant les parties à soumettre leur différend à l'examen d'un tiers impartial.

Avec la S. D. N., il y a un certain progrès, mais il est limité et relatif. On ne peut plus se faire justice à soi-même. On est obligé de soumettre le différend à l'appréciation d'un tiers. Mais ce tiers n'est pas nécessairement une autorité judiciaire. Le recours à la justice est simplement recommandé aux parties (art. 12 et 13 du Pacte); il ne leur est pas imposé. Si elles ne sont pas d'accord pour l'accepter, elles doivent du moins saisir le Conseil, soit en vertu de l'article 11, soit en vertu de l'article 15 du Pacte.

L'intervention du Conseil constitue une garantie en ce sens que l'arbitraire des Etats n'est plus admis. Elle demeure toute-

fois un expédient, puisqu'elle supplée à celle de la justice. Mais il en sera ainsi tant que la justice internationale ne sera pas devenue obligatoire.

C'est donc au Conseil et à lui seul qu'il appartient d'examiner si, comme le soutient le Gouvernement roumain, le Tribunal a commis réellement un excès de pouvoir.

\*  
\* \*

Cet examen, le Conseil n'a pas seulement le pouvoir de le faire; il en a le devoir. Car ce n'est qu'au cas où il arriverait à se convaincre qu'il n'y a pas eu dans l'espèce, de la part du Tribunal, excès de pouvoir; qu'il pourrait songer à nommer les juges. Autrement, il commettrait, envers la Roumanie, la plus criante des injustices et, envers lui-même, un véritable acte de suicide, puisqu'il donnerait à un tribunal, qui se serait mis hors la loi, la possibilité d'exercer des fonctions usurpées et d'aboutir à des jugements destinés à rester lettre morte.

Saisi en vertu de l'article 11 du Pacte, le Conseil a, à cet égard, la plus entière latitude. L'article 11 est la mise en œuvre du principe général posé à l'article 4, alinéa 4, qui dit que « le Conseil connaît de toutes questions rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ». Sa portée, dit un auteur, « est d'une ampleur incommensurable »; « il donne à la Ligue une attribution qui n'a pour ainsi dire pas de limites » (R. Redslob, *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 50).

« L'article 11, dit le même auteur (p. 51), est la manifestation la plus frappante d'une tendance qui se poursuit à travers tout le Pacte, et qui consiste à ne donner qu'une orientation générale et à laisser un domaine aussi vaste que possible au jeu de l'expérience progressive ».

En vertu de ce texte, le Conseil peut, dit un autre auteur, *proposer toutes les solutions* qui lui paraissent le mieux à même d'assurer le maintien de la paix » (M. Gonsiorowski, *La Société des Nations et le problème de la Paix*, Paris, 1927, t. II, p. 329).

Pour résoudre la question préalable de l'excès de pouvoir, le Conseil puise, dans la combinaison de l'article 11 avec l'article 14, le droit de consulter la Cour permanente de justice internationale. Mais des objections très sérieuses l'empêcheront, en fait, de faire usage de ce droit. Il faut noter d'abord que, s'agissant d'une question qui n'est pas de pure procédure, le renvoi à la Cour ne peut être décidé qu'à l'unanimité, qui n'est guère probable. Ce qui est en outre de nature à arrêter le Conseil dans cette voie, c'est la conviction de l'inefficacité du moyen.



Le Gouvernement roumain, pour les raisons exposées en 1923 par son représentant devant le Conseil, continuera à y être opposé. Dans ces conditions, il est à prévoir qu'il ne se soumettrait pas à un avis défavorable. Le Conseil ne pourrait pas passer outre et nommer les juges sans se trouver, comme on l'a vu plus haut, dans une impasse très dangereuse pour son crédit et le maintien de la paix.

D'ailleurs, le Conseil est lié par sa propre jurisprudence dans l'affaire, car, déjà en 1923, par suite de l'opposition des parties, il a été amené à renoncer au droit de solliciter l'avis de la Cour.

Le Conseil doit donc chercher par d'autres moyens à éclairer sa religion. S'il estime avoir besoin de lumières techniques pour s'assurer de l'existence de l'excès de pouvoir, le plus simple sera, suivant un usage maintes fois suivi, de consulter un comité de juristes librement choisis par lui.

Une fois convaincu que le Tribunal a dépassé les limites de sa compétence, le Conseil aura le devoir de refuser de nommer les juges et il lui restera à aviser aux moyens les plus propres à rétablir la bonne entente entre la Hongrie et la Roumanie.

Il avait déjà, en 1923, acquis la conviction que le côté politique de l'affaire l'emportait sur le côté juridique. M. Mandelsta le constate dans le cours qu'il a professé en 1926 à l'Académie de droit international de La Haye sur « La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil » (ce cours sera publié dans le tome IV du Recueil des Cours de l'Académie pour 1926). Il ajoute : « C'est cette conviction qui l'a amené — le Conseil étant d'ailleurs saisi par application de l'article 11, — à rechercher de préférence à des solutions juridiques abstraites, des mesures pouvant amener une détente entre les deux Etats en litige ».

Le développement que l'affaire des optants a pris depuis 1923 est de nature à raffermir le Conseil dans la même conviction et à le décider à confirmer ses conclusions antérieures.

Placé devant un devoir de procédure et un devoir politique, obligé, pour les raisons développées ci-dessus, de préférer celui-ci à celui-là, il doit refuser de nommer les juges réclamés par le gouvernement hongrois à moins qu'il ne trouve le moyen de prescrire, avec l'assentiment des parties, au tribunal, des règles lui permettant de poursuivre ses travaux dans des conditions propres à éviter sur le fond tout nouvel excès de pouvoir.

---

# L'attitude du Conseil de la Société des Nations dans le litige hungaro-roumain sur la réforme agraire en Transylvanie

PAR

Robert REDSLOB

*Professeur d'histoire des Traités à la Faculté de Droit  
et des Sciences politiques de l'Université de Strasbourg.*

---

L'affaire des optants hongrois de Transylvanie, qui est pendante devant le Conseil de la Société des Nations depuis plus de quatre ans, paraît être entrée dans une phase décisive. On attend pour le mois de décembre un dénouement, soit heureux, soit critique, de cette controverse ardue et d'une répercussion profonde.

## § 1. — LES FAITS.

### *La substance et l'histoire du conflit.*

Au mois de mai 1914, la Roumanie se mit à l'œuvre pour réaliser une réforme agraire de vaste envergure. Il s'agissait de transférer les grands domaines aux paysans par une expropriation d'utilité nationale dont les acquéreurs eux-mêmes devaient supporter les frais. Une Assemblée constituante fut élue avec mandat de créer la base légale de l'œuvre projetée.

Elle accomplit cette tâche en 1917, avec un retard causé par les événements de la guerre.

La réforme, ainsi résolue et définie par un acte constitutionnel, fut appliquée dans l'ancien Royaume par un décret de décembre 1918, et en Transylvanie par un autre décret de septembre 1919, rendu sur avis du Conseil dirigeant, premier gouvernement local de cette province.

Cependant, et voici le nœud de la difficulté actuelle, la monnaie roumaine, qui en 1917 se trouvait encore à la parité de l'or,

subit une forte dépréciation au fur et à mesure que se réalisait le transfert des propriétés. Il s'en suivit que le prix à payer, qui avait été calculé d'après un taux raisonnable, baissa progressivement, jusqu'à tomber à une valeur minime.

En mars 1923, le Gouvernement de Budapest, voulant sauvegarder les intérêts des propriétaires de Transylvanie qui avaient opté pour la nationalité hoigroise et qui se voyaient frappés par un système d'expropriation ne les indemnisant que dans une mesure très faible, saisit le Conseil de la Société des Nations.

Sur l'initiative de ce collège, des négociations furent entamées à Bruxelles entre les deux parties, sous la présidence de M. Adatci, représentant du Japon. Un accord fut conclu sur certains points, et particulièrement sur la question de l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux. Cependant le gouvernement hongrois, contrairement à l'usage, désavoua son représentant à Bruxelles, le ministre Czáky, qui était muni de pleins pouvoirs en bonne et due forme. Le Conseil, sans tenir compte de ce désaveu, enregistra les conclusions du protocole signé à Bruxelles, tandis que le Comte Apponyi, représentant de la Hongrie, déclarait que son gouvernement était loin de considérer l'affaire comme liquidée.

A partir du mois de décembre 1923, la controverse est portée sur un autre terrain. Une série de ressortissants ou optants hongrois, ayant des propriétés dans les territoires transférés à la Roumanie, déposent des requêtes devant le Tribunal arbitral mixte, créé par la Paix de Trianon, et attaquent les mesures d'expropriation, qui les frappent, en les stigmatisant d'actes de « saisie ou liquidation » prohibés.

Voici les deux textes qui entrent en ligne de compte :

Article 239 du Traité de Trianon :

« a) Un Tribunal arbitral mixte sera constitué entre cha-  
 « cune des Puissances alliées ou associées d'une part, et la  
 « Hongrie d'autre part, dans un délai de trois mois à dater  
 « de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun de ces  
 « Tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des  
 « Gouvernements intéressés désignera un de ces membres.  
 « Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les  
 « deux gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président  
 « du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et  
 « l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies  
 « par le Conseil de la Société des Nations et jusqu'au mo-  
 « ment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y  
 « consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances  
 « qui sont restées neutres au cours de la guerre.

« Si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourvoit  
 « pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus  
 « prévue d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi  
 « par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes  
 « mentionnées ci-dessus, autres que le Président ».

Article 250 :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'An-  
 « nexé de la Section IV, les biens, droits et intérêts des res-  
 « sortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux,  
 « situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-  
 « hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en  
 « conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants-  
 « droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute  
 « autre mesure de disposition, d'administration forcée ou  
 « de séquestre prise depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la  
 « mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués  
 « dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des  
 « mesures en question.

« Les réclamations, qui pourraient être introduites par les  
 « ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront  
 « soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239 ».

Le Gouvernement roumain dépose des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du Tribunal, parce qu'il s'agit non d'un acte de saisie ou liquidation, mais de mesures nécessitées par une réforme agraire. Cependant le Tribunal, par une sentence du 10 janvier 1927, se déclare compétent et enjoint au Gouvernement roumain de formuler sa défense sur le fond de l'affaire, dans un délai de deux mois.

Le 24 février, le Gouvernement roumain fait savoir au Tribunal qu'il s'abstiendra de déposer sa réponse au fond et que, pour ce motif, son arbitre ne siègera plus pour aucune des affaires introduites par les Hongrois sur la question de la réforme agraire. Il saisit en même temps le Conseil en vertu de l'article 11 du Pacte qui est ainsi libellé :

« Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace  
 « de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des  
 « Membres de la Société, intéresse la Société tout entière,  
 « et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauve-  
 « garder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le  
 « Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à  
 « la demande de tout Membre de la Société.

« Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société

« à le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Le représentant roumain expose au Conseil les raisons qui ont amené le gouvernement de Bucarest à retirer son arbitre du Tribunal.

Le représentant hongrois, pour sa part, demande au Conseil de procéder, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon, à la nomination de deux juges suppléants pour mettre le Tribunal à même de poursuivre son travail.

Le Conseil nomme alors un Comité de trois rapporteurs qui s'efforce derechef, mais en vain, d'amener les parties à un accord. Le 17 septembre, Sir Austen Chamberlain, au nom du Comité des Trois, présente au Conseil les considérations et les conclusions suivantes : (1)

« Envisageant le problème dans son ensemble, le Comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil en avait été saisi à l'origine, non sur la base de l'article 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'article 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie, et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait, dans ces conditions, se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte et se borner à l'élection pure et simple de deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte que lui demandait accessoirement le représentant hongrois.

« En ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties.

« Il était impossible, d'autre part, au Comité d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du conseil, et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection de deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu, dont trois instances internationales furent tour à tour saisies.

« Au contraire, il a, à maintes reprises, tenté d'aboutir à une solution d'ensemble qui eût pu clore le débat et amener l'apaisement...

(1) 47<sup>e</sup> Session du Conseil. Procès-verbal, 1<sup>re</sup> Séance, p. 4<sup>av</sup>.

« Cependant, poursuit Sir Austen Chamberlain, le Comité des Trois fut obligé de renoncer à l'espoir qu'il avait d'arriver à une solution au moyen de la conciliation directe.

« Le Comité se trouva donc dans la nécessité de chercher la solution par d'autres moyens. Un examen minutieux de la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte lui semblait avoir un intérêt primordial. Il s'est donc posé les questions suivantes :

« 1° Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître des demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois?

« 2° Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire?

« Après avoir étudié et fait étudier ces questions par des hautes compétences juridiques, le Comité est arrivé aux conclusions suivantes :

« Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois doit son origine au Traité de Trianon. C'est un tribunal international et sa compétence est, par conséquent, fixée par les termes du Traité qui l'a créé. Il n'a pas de compétence au delà de celle que lui a conférée l'accord des parties contractantes. Les limites de sa compétence se trouvent définies par les articles 239 et 250 du Traité de Trianon.

« La question actuellement soumise à l'examen du Conseil se rapporte aux requêtes adressées au Tribunal arbitral mixte, par des ressortissants hongrois, sur la base de l'article 250. Les dispositions de cet article interdisent la saisie et la liquidation, prévues à l'article 232 et à l'annexe à la section IV de la partie X du Traité, des propriétés des ressortissants hongrois situées sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Elles prévoient aussi la restitution à leurs propriétaires des biens, libérés de toute mesure de ce genre et de toute autre mesure de disposition, d'administration ou de séquestre prise dans la période qui s'est écoulée entre l'armistice et la mise en vigueur du traité. Elles autorisent la présentation des requêtes par les réclamants ressortissants hongrois au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois prévu à l'article 239.

« S'il pouvait être établi, dans un cas particulier, que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de

« disposition aux termes des articles 232 et 250, par suite  
 « d'une application à ladite propriété de la loi agraire rou-  
 « maine et si une requête était présentée en vue d'obtenir  
 « la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction  
 « pour accorder satisfaction.

« Le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour con-  
 « naître de requêtes soulevées par l'application d'une loi  
 « agraire comme telle, à moins que l'hypothèse mentionnée  
 « à l'alinéa précédent ne se réalise. Dans ce dernier cas, la  
 « compétence du Tribunal arbitral mixte ne serait pas exclue  
 « du fait qu'il s'agirait de l'application d'une loi agraire.

« Comme il résulte de ce qui précède qu'une requête d'un  
 « ressortissant hongrois en vue d'obtenir la restitution de  
 « la propriété, conformément à l'article 250, pourrait ren-  
 « trer dans la compétence du Tribunal arbitral mixte, même  
 « si la requête a pour origine une application de la loi  
 « agraire roumaine, nous passons à la définition des prin-  
 « cipes que l'acceptation du Traité de Trianon a rendus obli-  
 « gatoires pour la Roumanie et la Hongrie.

« 1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre  
 « de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressor-  
 « tissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la  
 « nationalité hongroise) d'un plan général de réforme  
 « agraire.

.....  
 « 2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et  
 « Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans  
 « la manière dont elle est appliquée.

.....  
 « 3° Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par  
 « l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la  
 « Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises  
 « contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et  
 « en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

.....  
 « Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au  
 « Conseil de faire les recommandations suivantes :

« a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois prin-  
 « cipes énumérés ci-dessus;

« b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au  
 « Tribunal arbitral mixte.

« Le Comité du Conseil espère que les deux parties pour-  
 « ront, en ce qui concerne chacune d'elles, accepter ces pro-  
 « positions ».

Avant de lire les trois paragraphes de la fin de son rapport, Sir Austen Chamberlain fait la déclaration suivante :

« Le Comité aurait été heureux de pouvoir terminer son  
« rapport ici-même, après avoir proposé, comme il vient de  
« le faire, une solution honorable pour les deux parties et  
« équitable pour l'une comme pour l'autre, une solution  
« qui permit au Tribunal arbitral mixte de continuer à  
« fonctionner normalement (ce à quoi nous attachons grande  
« importance, car il existe beaucoup de tribunaux inter-  
« nationaux semblables) avec le consentement et la bonne  
« volonté des deux parties. Mais il est possible que l'une ou  
« l'autre partie, ou toutes deux, refusent d'accepter ces pro-  
« positions, même si le Conseil adopte notre rapport. Aussi,  
« quoique ce fût à regret et tout en espérant qu'il ne sera  
« jamais nécessaire d'avoir à envisager ces conjonctures,  
« avons-nous cru de notre devoir de suggérer au Conseil  
« les mesures à prendre, si l'une de ces trois éventualités se  
« réalisait ».

Sir Austen Chamberlain achève la lecture de son rapport comme suit :

« En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le  
« Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination  
« des deux membres suppléants, conformément à l'ar-  
« ticle 239 du Traité de Trianon.

« En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation  
« par la Hongrie des propositions ci-dessus, le Comité  
« estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures  
« nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du  
« Tribunal arbitral mixte.

« Dans le cas du rejet par les deux parties à la fois des  
« recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Con-  
« seil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'ar-  
« ticle 11 du Pacte ».

Par une résolution du 19 septembre, le Conseil accepte le rapport des Trois et fait siennés les recommandations qu'il contient, à l'exception toutefois de la dernière partie qui vise l'attitude à prendre au cas d'un refus, soit de la Hongrie, soit de la Roumanie, soit des deux pays en cause, d'adhérer aux trois principes énoncés (12).

La réponse des deux gouvernements est attendue pour le mois de décembre.

(2) Cette dernière partie n'est pas votée, cela semble hors de doute. Voir procès-verbaux, 2<sup>e</sup> séance, p. 9 *in fine* ; 3<sup>e</sup> séance, p. 3, alinéa 6 ; 4<sup>e</sup> séance, p. 4, alinéa 2, p. 6, alinéas 5, 6 et 12.



## § 2. — APPRÉCIATION.

Cette affaire des optants hongrois, qui a suscité beaucoup d'émotion parmi les deux peuples en cause et qui a occupé bon nombre de jurisconsultes de marque, est une controverse de grande envergure qui met en jeu trois questions principales.

La première est une question de droit matériel. Il s'agit de savoir si, placé vis-à-vis d'une loi d'expropriation, ou en général vis-à-vis d'une loi qui touche à des droits acquis, l'étranger doit toujours et immuablement se contenter d'un traitement égal à celui des nationaux, ou s'il peut, sans égard à la situation qui est faite aux citoyens eux-mêmes, prétendre à un traitement qui soit équitable en soi.

Il se pose, en second lieu, une question de forme. Il s'agit de savoir si le Tribunal arbitral mixte, prévu à l'article 239 du Traité de Trianon, a compétence pour connaître des difficultés présentes.

Ces deux premières questions, que nous venons d'esquisser, ont fait l'objet d'études multiples et approfondies. Des voix autorisées se sont élevées pour défendre les thèses des deux Parties en présence. Il semble que ces plaidoiries nombreuses, menées avec science et art, aient épuisé le sujet et qu'il ne reste plus grand'chose à dire sur ces points de la controverse. Mais il est encore un troisième problème, moins discuté, moins élucidé, problème qui dépasse étrangement le cadre du présent conflit et qui touche aux conditions d'existence, aux racines mêmes de la Société des Nations. C'est le problème de savoir si l'attitude que le Conseil de Genève a prise dans ce litige concorde avec le rôle qui légalement lui incombe et quelle est, en thèse générale, le genre d'action qu'il est qualifié pour déployer dans cette affaire.

## I

*Refus de désigner des juges pour statuer  
sur la Réforme agraire.*

Une chose frappe au premier abord. Le Conseil n'a pas suivi la voie que lui ouvrait l'article 239 du Traité de Trianon et qui aurait amené une solution juridictionnelle du conflit. Voie facile. Le Conseil n'avait qu'à choisir deux juges, la Hongrie désignait l'un des deux comme membre du Tribunal, et la procédure, interrompue par la carence de l'arbitre roumain, se trouvait ainsi renouée. Le Conseil, dès lors, n'avait plus à s'occuper du conflit, il l'avait remis entre les mains d'une cour, réguliè-

rement constituée selon les normes d'un traité. Il avait observé la lettre de la loi.

Le Conseil s'est orienté dans un autre sens. En ne portant pas remède à l'interruption de la procédure par la Roumanie, il a légalisé cet acte. Il l'a fait sien. En un mot, il a lui-même intercepté le cours de la justice.

On se demandera d'abord quel fut le motif de cette ingérence et, en second lieu, si cette attitude peut être justifiée en droit.

### *Le motif.*

Le Conseil a pensé que le problème soulevé entre la Hongrie et la Roumanie par la réforme agraire dépassait le cadre d'une affaire de justice et avait le caractère d'un conflit politique (3), c'est-à-dire d'un conflit qui touchait des intérêts vitaux d'un des pays en cause. Le Conseil a estimé qu'il ne convenait pas d'abandonner la solution d'un litige si grave à une sentence qui se confinerait dans l'application logique du droit positif (4). Il a jugé que la controverse devait être traitée avec plus de souplesse et avec une méthode qui permettrait de tenir compte de tous les intérêts en présence et notamment des nécessités d'ordre social qui s'imposaient à la Roumanie.

En un mot, il s'est convaincu que l'affaire relevait non de la justice, mais de la *conciliation*. Revenir sur la réforme agraire ou, ce qui signifierait la même chose, toucher aux principes qui la régissaient, serait une action périlleuse.

Elle jetterait le trouble dans la population paysanne qui avait mis sa confiance dans la nouvelle loi et considérerait le partage des terres, qui en était résulté, comme une chose acquise. Une élévation rétrospective des prix, souvent intégralement payés, causerait une grosse déception au cultivateur, ou un désastre financier à l'Etat, selon que l'un ou l'autre aurait à supporter la surcharge. Enfin, si l'assainissement de la propriété, si l'investissement et, partant, la consolidation de la famille paysanne, cellule primordiale de l'Etat, était remise en question, les éléments de désordre ne tarderaient pas à s'infiltrer dans le pays et à y provoquer les bouleversements (5).

(3) ALVAREZ. *La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations. Europe Nouvelle*, 29 octobre 1927, p. 1455.

(4) Voir par exemple NIPPOLD. *Die Fortbildung des Verfahrens in volkerrechtlichen Streitigkeiten*, 1907, par. 10. Die politischen Grenzen des Anwendbarkeit des Schiedsgerichts.

(5) M. STRESSEMAN : « Je ne mets pas le moins du monde en doute les déclarations de M. Titulesco sur l'importance de la réforme agraire en Roumanie et je ne doute pas qu'il y ait le danger d'un mouvement révolutionnaire qui, peut-être, ne s'arrêterait pas aux frontières de la Roumanie. Nous avons tous passé par des expériences analogues et nous avons tous dû faire face à des dangers de cet ordre » 2<sup>e</sup> séance, procès-verbal p. 9.

*La légalité de l'action.*

Voici le raisonnement que tenait le Conseil, raisonnement plausible et empreint de bon sens, raisonnement qui s'inspirait de la juste conception que c'est affaiblir l'idée de justice que de vouloir à toute force recourir à elle, même quand les circonstances ne s'y prêtent pas.

Mais il ne suffisait pas que l'action du Conseil fût opportune, il fallait aussi qu'elle fût légale. Il s'agissait de savoir si le Conseil avait le droit de soustraire la controverse en cours à la juridiction du Tribunal arbitral et de l'orienter vers la conciliation.

Nous pensons qu'il faut répondre par l'affirmative, et nous appuyons notre thèse sur trois arguments, distincts les uns des autres.

*A. — Rôle inhérent au Tribunal arbitral mixte.*

Le tribunal arbitral mixte, dans le traité de Trianon et dans les autres traités de paix, a pour mission de statuer sur des intérêts privés, d'ordre strictement juridique. Il est institué pour départager des prétentions qui se meuvent dans le cadre étroit de l'avantage personnel et ne mettent pas en jeu les problèmes supérieurs de la vie commune. Les Parties contractantes n'ont pas imaginé l'hypothèse qu'un litige, ressortissant à ce tribunal, pourrait prendre des dimensions politiques et mettre en jeu des intérêts vitaux d'un Etat, partie au procès. C'est pour cette raison qu'elles se sont bornées à établir une procédure de justice pure et simple, sans créer, à côté du tribunal, une instance de conciliation. Elles ont admis, pour le même motif, que le Conseil de la Société des Nations ne verrait aucun inconvénient à leur prêter un concours actif dans la formation du tribunal. Elles pensaient que ce concours n'était qu'un acte de pure forme, simplement technique et que le Conseil pourrait remplir cette tâche anodine sans aucune hésitation et sans avoir à se préoccuper de répercussions politiques pouvant naître des jugements.

La présente difficulté qui a surgi entre la Hongrie et la Roumanie est donc une contestation qui sort du cadre normal prévu pour le fonctionnement du tribunal arbitral mixte et qui ne peut être réglée que par une méthode sortant de l'ordinaire. Par conséquent, même s'il résultait de l'article 239 — ce qui reste à démontrer — une réelle obligation, pour le Conseil, de procéder à la nomination de juges, cette obligation ne pourrait s'affirmer dans un état de choses exceptionnel, comme celui que présente l'affaire des optants hongrois.

### B. — *Rapport entre le Traité de Trianon et le Covenant.*

Nous venons de soulever la question de savoir si le Conseil à l'obligation de nommer des juges en cas de vacance.

Examinons la portée de l'article 239.

En créant le Tribunal arbitral mixte, cet article impose un devoir aux Parties en présence. Il leur enjoint de reconnaître les arbitres, désignés selon la méthode prévue, et à exécuter par conséquent les sentences prononcées avec leur concours. Mais, si l'article 239 lie les Parties, il n'impose aucun devoir au Conseil. Il ne l'oblige pas à remplir la mission qu'il lui destine. Il le voudrait, qu'il n'en aurait pas le pouvoir. En effet, une obligation ne peut être créée pour la Société des Nations que par le Covenant ou par un traité que la Société, comme telle, conclut en due forme. C'est dire qu'une obligation ne peut être établie pour la Société par les signataires du Traité de Trianon, signataires qui ne comprennent pas l'ensemble des Etats membres (6). Quelques sociétaires ne peuvent charger d'une obligation la Ligue comme telle. *Res inter alios acta tertiis nec prodesse nec nocere potest*. L'article 239 ne contient donc qu'une simple invitation au Conseil, invitation qu'il est libre d'accepter ou de décliner.

Il est d'autres exemples, dans les Traités de paix, d'institutions qui sont basées sur la présupposition d'un concours prêté par le Conseil. Ainsi l'article 213 du Traité de Versailles prévoit que le Conseil exercera un contrôle sur le désarmement de l'Allemagne. L'article 69 du Traité de Saint-Germain place le statut des minorités sous la garantie du même collège. La convention des Détroits, incorporée au Traité de Lausanne, assigne au Conseil un rôle éminent pour la défense de la liberté de navigation dans la zone du Bosphore et des Dardanelles. Ces textes, tout comme l'article 239 du Traité de Trianon, ne créent pas d'obligation, ils créent une simple faculté qui ne se réalise que par l'acceptation du Conseil.

### C. — *L'article 11 du Pacte.*

Le Conseil, n'étant pas lié par l'article 239, et se trouvant par conséquent placé devant la question de savoir s'il convenait de remplir ou de refuser le rôle que ce texte lui destine, devait régler son attitude sur des considérations de principe et s'inspirer no-

---

(6) Renversant l'adage romain : *Lex specialis*, entendons : *ratione materiæ*, *Jerogal legi generali*, on peut dire en droit des gens : *lex generalis, ratione personarum, derogat legi speciali*. Je ne puis qu'approuver sur ce point la thèse de M. TITULESCO, 47<sup>e</sup> session, 2<sup>e</sup> séance, procès-verbal, p. 3.

tamment de la mission générale que le Pacte a tracée à la Ligue des Peuples.

Transportons-nous encore une fois dans le domaine des trois institutions similaires que nous venons de citer.

Le Conseil aurait pu refuser de contrôler le désarmement des Puissances centrales, d'intervenir dans les conflits des minorités ou de coopérer à la réalisation du statut des Détroits. Pour motiver son abstention, il aurait pu avancer l'argument que la Société des Nations n'avait pas pour tâche de consolider un état de choses issu de la guerre et qu'elle n'entendait pas se mettre au service des vainqueurs. Le Conseil n'a pas raisonné de la sorte. Il a pensé que d'autres considérations devaient prévaloir. Il a pensé que les deux principaux objectifs de la Société des Nations étaient de maintenir la paix et de favoriser le travail solidaire des peuples. Il a donc accepté le contrôle du désarmement, jugeant qu'il se mettait ainsi au service de la paix européenne. Il a consenti à intervenir dans les conflits des minorités parce qu'il sauvegardait ainsi la paix sociale, si étroitement liée à la paix entre nations. Il s'est encore institué protecteur du régime des Détroits parce qu'il garantissait, de ce fait, sur un point géographique très sensible, la libre communication maritime, condition essentielle de la coopération des peuples.

Mis en face de l'article 239, dans l'affaire des optants hongrois, le Conseil a fait de même : il a recouru à des considérations d'ordre général. Seulement, tandis que les idées dirigeantes du Covenant l'ont engagé à remplir les tâches qui lui étaient attribuées dans le domaine du désarmement de l'Allemagne, des minorités d'Autriche et de la navigation des Détroits, il n'a pas cru devoir assumer le rôle concret qui lui était imparti dans la formation du Tribunal arbitral mixte. Il a pensé qu'en prêtant la main à la reconstitution de cette Cour, dans l'affaire en suspens, il se mettrait en contradiction avec l'article 11 du Covenant et, il a jugé que cette norme le liait plus fortement que toute autre règle de droit, fût-elle expressément établie par un traité.

Le Conseil était dans le vrai.

L'article 11 du Covenant trace à la Société des Nations le devoir de maintenir la paix dans le monde. En affirmant ce devoir il proclame une maxime qui répond à la conscience générale des peuples et à leur intérêt commun (7). En un mot, il proclame une maxime de justice.

(7) Je me range ici à la conception de M. ALVAREZ. La réforme agraire : le litige hongaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations. *Europe Nouvelle*, 29 octobre 1927, p. 1452 : « Du fait que des lois ont été édictées dans un but d'intérêt social et général, elles portent le sceau de la moralité, car, dans la vie politique intérieure, tout ce qui vise ou se propose d'atteindre l'intérêt national est moral comme l'est dans les rapports extérieurs ce qui vise l'utilité générale. »

Ce devoir, de par son essence, est un *devoir suprême*. Il domine toutes les autres institutions de la Ligue, de même que la nécessité de sauver l'ordre social prévaut, dans l'Etat, sur les droits individuels consacrés par la loi et même par la constitution. L'article 11, c'est le « *Caveant consules ne quid detrimenti capiat res publica* ». La règle de paix de l'article 11 passe même avant la mission de faciliter et d'organiser le travail solidaire des peuples, mission qui suppose elle-même la paix et ne peut s'accomplir que dans son ambiance. La norme de l'article 11 l'emporte à plus forte raison sur les règles du droit technique, c'est-à-dire du droit qui circonscrit et protège des intérêts d'espèce (8).

L'article 11 est la loi capitale de la Société des Nations. L'article 10, qui garantit contre une agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des partenaires, et de même les articles 12 à 17, qui imposent le règlement pacifique des conflits, ne sont que des développements de ce principe dominant (9). Cela est si vrai que l'article 11 est la source d'interprétation où il faut chercher les règles qui expliquent et complètent ces articles secondaires. Ainsi le devoir de prêter main forte à la sentence arbitrale et le devoir de coopérer, si besoin est, par la force armée à une exécution contre l'agresseur coupable, obligations qui ne sont pas clairement énoncées dans les articles 13 IV et 16 II, dérivent de l'article 11 (10).

Du moment que l'article 11 est une norme suprême, du moment que la Société des Nations doit réaliser sa mission pacificatrice à tout prix, envers et contre tout intérêt partiel, il est logique de lui donner toute latitude dans les initiatives à prendre. La Société des Nations, devant sauvegarder la paix du monde, a des responsabilités immenses. Or, qui a des responsabilités, doit être investi de pouvoirs. La compétence doit être mesurée à la grandeur des devoirs à remplir. Il serait donc une erreur de vouloir comprimer l'action de la Ligue dans des cadres rigides. Il faut lui donner une entière liberté de mouvement. Il faut lui faire confiance.

---

(8). M. ALVAREZ : « Etant donné le caractère du Conseil, son rôle et ses attributions, le critère dont il s'inspire n'est pas le critère juridique, fait souvent de logique abstraite ou pénétré de la notion de justice absolue. Il s'inspire surtout et avant tout du critère politique, qui prend en considération tous les aspects de la question, et particulièrement les aspects *économique, social, politique, raisons de convenance*. C'est la justice sociale. Pour lui, c'est le but de savoir : l'intérêt général de la paix, qui prime toute autre considération, et pour l'atteindre, il peut même aller à l'encontre des règles juridiques, s'il l'estime nécessaire ». Op. cit. p. 1454.

(9). REDSLOB. *Théorie de la Société des Nations*, 1927, p. 117.

(10). REDSLOB. *Théorie*. Op. cit. 56 sv 95.

Conscient de cette nécessité, l'article 11 confère à la Société des Nations un plein pouvoir pur et simple.

En effet, la portée de cet article est incommensurable. Il donne à la Ligue une attribution qui n'a pour ainsi dire pas de limites (11). Il l'autorise, plus encore, il l'oblige à employer tous les moyens utiles pour maintenir la paix quand une guerre ou un simple danger de guerre surgit quelque part dans le monde (12). Qui sera juge de savoir si ce péril existe? La Ligue. Qui sera juge de savoir quels moyens sont appropriés en la circonstance? Encore la Ligue. On le voit bien, cet article est dénué de toute précision. Ses contours sont aussi fuyants que son inspiration est généreuse. A vrai dire, on ne saurait même pas en donner un commentaire : entreprise vaine que de tenter l'analyse d'une maxime qui porte en elle une indécision voulue (13).

C'est un trait général du Covenant que cette imprécision de ses normes (14). On n'a voulu donner qu'une orientation générale et laisser un domaine aussi vaste que possible à l'expérience progressive. On n'a pas voulu réglementer d'avance. On n'a pas voulu tuer l'esprit par la lettre. On a voulu donner à la Société des Nations des possibilités d'avenir. On a pensé qu'elle devait par une évolution progressive se donner son statut elle-même. Le Pacte, ont jugé les constituants — et parmi eux en première ligne les Anglo-Saxons dont l'esprit politique est empreint d'un empirisme si marqué — le Pacte doit se développer selon les circonstances, comme le droit du prêteur romain. Le Pacte doit s'adapter aux événements, s'inspirer d'eux. La Société des Nations doit former sa jurisprudence elle-même, et par cette jurisprudence développer son Statut. En un mot, le Pacte n'est qu'une orientation provisoire, et le véritable Pacte doit être créé à Genève, par l'expérience et l'adaptation de tous les jours (15).

Doit-on craindre que le Conseil n'abuse de ce pouvoir si lar-

---

(11). Je ne puis que souscrire à la formule de M. TITULESCO : « Le Conseil a tous les droits dont il a besoin pour maintenir la paix ». 47<sup>e</sup> session, 2<sup>e</sup> séance, procès-verbal, p. 1.

(12) SCHUCKING et WEHBERG. *Die Satzung des Voelkerbundes*, 1924, p. 469. « Als geeignete Massnahmen kommen gemaess Artikel 11 Absatz I nicht nur gute Ratschläge, Vermittlung u. s. w. in Betracht, vielmehr alle solche, die dem Bunde zur wirksamen Erhaltung des Voelkerfriedens geeignet erscheinen ».

(13) REDSLOB. *Théorie de la Société des Nations*, 1927, p. 50 et s.

(14). M. SCIALOJA a dit clairement à la séance du 19 septembre : « Dans un très grand nombre de ses articles, le Pacte n'a pas tracé des limites précises, comme celles que l'on peut trouver dans un Code civil, par exemple, ou dans des lois de même nature ; et, à mon sens, ce n'est pas là un défaut du Pacte, c'est au contraire une de ses nombreuses vertus. Dans une loi de caractère constitutionnel, telle qu'est le Pacte, il est bon de ne pas tout prévoir d'une manière absolue et de laisser à l'expérience le soin de trouver, par une longue jurisprudence, les limites qui ne sont pas écrites ». 47<sup>e</sup> session du Conseil, 3<sup>e</sup> séance, p. 2 du procès-verbal.

(15) REDSLOB. *Op. cit.*, p. 51 et s.

gement tracé ? Doit-on craindre qu'il n'admette trop facilement un danger pour la paix dans un conflit de moindre envergure et se créer ainsi un prétexte d'intervention ? Doit-on craindre qu'il n'emploie des moyens disproportionnés, trop lourds pour l'importance de la question soulevée, et non indispensables pour lui donner une solution heureuse ? Et ne faut-il pas penser que, dans l'espèce, le Conseil s'est engagé avec trop de précipitation dans la voie de l'article 11, le conflit roumano-hongrois n'impliquant pas un péril de guerre.

Il faut répondre que la question de savoir si la paix est en péril, est une question qui ne peut être résolue d'après un critérium objectif. C'est affaire d'appréciation. Une controverse portant sur un intérêt minime peut, selon les circonstances et les Etats en cause, être plus dangereuse qu'un conflit d'intérêts graves. Une simple atteinte à « la bonne entente entre nations » peut déjà contenir un germe de guerre, l'article 11, II du Pacte le reconnaît implicitement. Un peuple attacherait une importance exagérée à telle controverse, peu sérieuse en elle-même; cette appréciation, pour peu qu'elle existe, même si elle est illusoire, contient un péril. Nous sommes tentés de dire qu'on serait mal venu de reprocher au Conseil de s'occuper trop tôt d'un litige qui s'annonce (16). Mieux vaut éteindre le feu quand il couve, que d'attendre l'incendie.

Du reste, dans le cas présent, les deux parties sont d'accord sur la gravité du problème. La Roumanie a déclaré plus d'une fois, par la voie autorisée de son ministre des Affaires étrangères, que la question des optants hongrois est un litige qui met en danger les bonnes relations entre elle et sa voisine, la Hongrie. Le Gouvernement de Budapest partage cette opinion; la preuve en est qu'en 1923 il a saisi le Conseil de la Société des Nations au titre de l'article 11.

Il n'y a donc pas de difficulté de ce côté. Le point essentiel, sur lequel il faut insister, est que le Conseil, dès lors qu'il applique l'article 11, ne recoure pas à des mesures trop incisives, non justifiées par les circonstances. Or, dans le litige actuel, le Conseil n'a envisagé qu'une action médiatrice pure et simple, et on ne peut donc pas dire qu'il ait employé des moyens démesurés.

Au reste, le danger d'un abus semble écarté de prime abord, par une sauvegarde technique : c'est la règle de l'unanimité. Comment veut-on que quatorze Etats, d'intérêts et de traditions si dissemblables comme ceux qui composent le Conseil, s'en-

---

(16). Si le Conseil se montrait trop scrupuleux en la matière, on risquerait d'arriver à ce résultat déplorable qu'un des Etats en conflit envenimerait le litige rien que pour obliger la Société des Nations à intervenir.



tendent pour commettre une intervention arbitraire? De même que dans la constitution idéale de Montesquieu le pouvoir arrête le pouvoir et empêche le rival de glisser vers la tyrannie, de même les Membres du Conseil veilleront les uns sur les autres. En un mot, la sauvegarde sera dans la multiplicité de la participation (17). Enfin, il ne faut pas perdre de vue que la Société des Nations se trouve sous le contrôle de l'opinion publique mondiale qui veillera sur la légalité de son action. Il en est ici de même que dans l'Etat, où, vis-à-vis des pouvoirs suprêmes, il n'y a d'autres gardiens de la constitution que la volonté du peuple. Quis custodiet custodes?

Il résulte de cette argumentation que le Conseil ne peut encourir aucun reproche du fait d'avoir appliqué l'article 11 à l'encontre de l'article 239 du Traité de Trianon. Il a mis en œuvre la loi suprême qui lui donnait sa raison d'être et régissait son action. Il en avait le droit, il en avait même le devoir.

## II

### *Rétablissement du Tribunal arbitral mixte dans le cadre limité des affaires de saisie ou liquidation de guerre.*

Le Conseil dénie au Tribunal arbitral mixte le droit de connaître des problèmes soulevés par la réforme agraire comme telle. Il pense que ces problèmes ressortissent à une action pacificatrice d'une autre espèce : à la conciliation.

D'autre part, le Conseil n'entend pas soustraire à la juridiction du tribunal toutes les affaires qui se rattachent, de près ou de loin, à l'expropriation des terres. Il pense avec raison que ressortissent au tribunal des mesures du Gouvernement roumain qui auraient seulement l'apparence d'actes de réforme agraire et seraient, en leur substance, des saisies ou liquidations. Le Conseil admet que des affaires de ce genre soient jugées par le tribunal, reconstitué par le rétablissement du juge roumain, mais seulement après qu'un accord des parties, conclu sous l'inspiration de Genève, aura limité avec précision la compétence de la Cour (18).

Le Conseil veut ainsi obvier à un abus de juridiction, abus qui lui semble à craindre depuis que le Tribunal arbitral mixte

(17) Cf. BENSLOB. *Histoire des grands principes du droit des gens*, 1923, p. 355.

(18). Notons que le compromis arbitral sera donc réglé par les Parties elles-mêmes, sous l'inspiration du conciliateur. Le Traité germano-suisse du 3 décembre 1921 va plus loin : faute d'accord des Parties, il donne à l'instance conciliatrice le droit de définir le compromis. Article 8.

a, par plusieurs jugements, admis que des revendications basées sur la réforme agraire rentraient, en principe, dans sa compétence.

On a objecté au Conseil qu'une Cour arbitrale (19) est maîtresse de statuer elle-même sur sa compétence. Une chose est certaine : le traité de paix, qui joue dans notre cas le rôle de compromis, est muet sur la question de savoir qui sera qualifié pour définir la compétence du tribunal, dès lors qu'elle sera sujette à contestation. En raison de ce silence, il faut recourir aux principes généraux. Or, il faut dire que la thèse qu'on a opposée au Conseil est loin d'être unanimement admise (20).

Certes, beaucoup de traités abandonnent à la Cour elle-même la définition des pouvoirs qu'elle tient du consentement des parties (21). Cependant il est de nombreux exemples contraires (22) qui empêchent d'admettre un usage commun établi en ce sens.

On a encore reproché au Conseil de n'avoir pas demandé, ainsi que le réclamait la Hongrie, un avis consultatif à la Cour permanente sur la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte. Mais le Conseil n'avait pas d'obligation en ce sens. Savoir s'il veut demander un avis dépend de sa libre appréciation (23). Et puis, dans l'espèce, nous l'avons dit, le Conseil voulait précisément éviter une appréciation unilatérale selon le droit, car il estimait que le litige avait un caractère essentiellement politique.

On soulèvera peut-être une dernière critique. On dira que les parties, acceptant les trois principes suggérés par le Conseil et

(19). Il ne s'agit même pas, dans le cas présent, d'une cour arbitrale dans le sens propre du terme. Car le Tribunal de l'article 239 statue, non entre des Etats, mais entre un Etat et des particuliers.

(20) Voir HOJER. *La solution pacifique des litiges internationaux*, 1925, p. 203 et s.

(21). Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. La Haye, 18 octobre 1907, article 73 ; Statut de la Cour permanente de Justice internationale, article 36 *in fine* ; Traités récents mentionnés par SCHINDLER. *Les Traités de conciliation et d'arbitrage*. *Revue de droit international et de lég. comp.*, 1925, p. 859 ; Institut de droit international 1922 ; de BUSTAMANTE. *La Cour permanente de Justice internationale* 1925, trad. p. 202 ; POLITIS. *La Justice internationale*, 1924, p. 79.

(22) Par exemple, les Traités de la Suisse avec le Brésil, 23 juin 1924 et avec l'Argentine, 17 novembre 1924. SCHINDLER, *op. cit.*, p. 836 ; LAMMASCH. *Die Lehre von der Schiedsgerichtbarkeit in ihrem ganzen Umfang*. *Handbuch des Völkerrechts*, 1924, p. 104 et suiv. HOJER, *op. cit.*, p. 205 relate le détour qui fut pris dans l'affaire de l'Alabama pour donner satisfaction à l'Angleterre qui déniait aux juges la faculté d'accorder indemnité pour les dommages indirects.

(23) Pour demander un avis il faut une décision *unanime* du Conseil. Car il ne s'agit pas ici d'une simple question de procédure, au sens de l'art. 5 du Pacte. En effet, l'avis consultatif, de par la haute autorité de la Cour permanente, lie le Conseil, non pas en droit, mais moralement. En fait, on ne peut guère imaginer que le Conseil aille à l'encontre de l'avis qui lui aura été donné. Donc, le Conseil, dès lors qu'il demande un avis, se dessaisit pratiquement de la question, et c'est là plus qu'un acte de procédure.

devant lier le tribunal, imposeront une règle aux juges, non seulement sur la question de compétence, mais sur le fond même de l'affaire. En effet, ces trois principes, contenant une définition de ce qu'il faut entendre par saisie ou liquidation, disent catégoriquement à la Cour dans quelles circonstances elle doit appliquer l'article 250 du Traité de Trianon. Mais il n'y a pas là un vice rédhibitoire. Il est admis que les parties, quand elles instituent un arbitrage, peuvent lier la Cour en statuant des normes matérielles devant guider le jugement. Il nous suffit de rappeler les règles de Washington stipulées dans l'affaire de l'Alabama.

Ces objections écartées, on ne voit pas pourquoi le Conseil — quoique par un moyen détourné, mais dont légalement il dispose : le refus de désigner des juges — ne doit pas intervenir pour éviter un excès de pouvoir. Le Conseil veut empêcher le tribunal de statuer arbitrairement sur la compétence qui lui est donnée par le Traité de Trianon. Il s'agit d'obvier à un abus d'autorité, abus auquel le Conseil ne peut prêter la main sans ébranler le prestige de la justice internationale qui est une des institutions fondamentales du Pacte (24).

Admettons que le Conseil désigne des juges, laisse faire et que le tribunal prononce une sentence abusive, outrepassant ses attributions. Il en résulterait, en l'absence d'une Cour des compétences devant laquelle on pourrait se pourvoir, que le jugement serait nul (25), n'obligerait pas la Roumanie, ce qui lui donnerait le droit de refuser l'exécution de la sentence. Qu'arriverait-il ? La Société des Nations qui, en principe, a l'obligation de prêter main forte à la juridiction internationale (25a), n'interviendrait pas. Plus encore, si la Hongrie recourait à la force pour réaliser la sentence illégale, la Société des Nations aurait à défendre la Roumanie en vertu des articles 12 et 16 du Pacte. Alors, du moment que la Société, en fin de compte, ne reconnaîtrait pas la sentence abusive, pourquoi lui demander de la rendre possible par la nomination de juges, au lieu de l'inhiber dans ses commencements ?

---

(24) Sir Austen CHAMBERLAIN dit avec raison : « Si le Tribunal a commis un excès de pouvoir, ce serait, de la part du Conseil, un acte d'injustice envers la Roumanie que de prendre des mesures mettant le Tribunal arbitral mixte en mesure de continuer à entendre les revendications que le traité ne lui donne pas le droit d'accueillir. Deuxième séance, procès-verbal, p. 7.

(25) LAMNASCH, *op. cit.*, p. 174 et 214 et s., où il cite l'Institut de droit international et les discussions à la Conférence de La Haye, en 1907 ; POLITIS, *op. cit.*, p. 80 ; Consultation de MM. BASDEVANT, JÈZE et POLITIS dans l'affaire des oplants hongrois ; ALVAREZ, *op. cit.*, p. 1453.

(25a) Article 13 IV combiné avec l'article 11. REUSLON, *Théorie, op. cit.*, p. 56 et s.

## III

*La séparation des pouvoirs.*

Le Conseil, soustrayant au tribunal et revendiquant pour la procédure de conciliation les difficultés soulevées par la réforme agraire comme telle, s'est vu opposer la théorie de la séparation des pouvoirs. L'invocation de cette doctrine, par le comte Apponyi devant le Conseil, fut habile et ingénieuse, et elle fut menée avec beaucoup d'éloquence. Mais nous ne pensons pas que l'argument soit soutenable.

Invoker la séparation des pouvoirs, en l'espèce, est une simple comparaison, et même lointaine, il faut le dire.

Le Conseil n'est pas un gouvernement, il n'a aucune analogie avec un gouvernement. Il est une institution internationale, une institution qui vit dans l'atmosphère d'un traité. Le Conseil a des attributions qu'un traité lui accorde. Mais il n'a que des attributions, *il n'a pas de pouvoir*? C'est la raison pour laquelle il est une erreur d'invoquer, dans la question qui se pose, la célèbre théorie de Montesquieu. Quel est, en effet, le sens de cette doctrine? Elle veut éviter l'abus qui pourrait être fait d'un *imperium*. Elle arrête le rayonnement d'un *imperium* par le rayonnement d'un autre. Elle paralyse telle puissance étatique, elle la paralyse partiellement du moins, elle la refoule dans son domaine propre et l'empêche de nuire en la forçant à marcher conjointement avec une autre puissance.

Nous alléguons d'autre part que ni le Pacte, ni la coutume ne donnent lieu de penser que le Conseil soit inapte à fonctionner comme tribunal. L'article 4, IV du Pacte est contraire à pareille limitation, car il donne au Conseil cette attribution très large qui est de connaître de toute question affectant la paix du monde. Rappelons qu'un rapport de conciliation, voté à l'unanimité par le Conseil, entraîne un effet de droit, celui de placer la partie qui s'y conforme sous la protection de la Ligue; il en résulte qu'un tel rapport a partiellement la valeur d'un jugement. Rappelons aussi que le Conseil, en reconnaissant qu'un différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive d'une partie, statue pratiquement sur le fond de l'affaire (articles 15, VI et VIII du Pacte) (25b). Ensuite, il est une série de précédents où l'on a vu fonctionner le Conseil de la Société des Nations comme instance arbitrale. Inutile d'énumérer tous les exemples. Il suffit d'en citer deux qui ont été par-

---

(25b) REDSLOB. *Théorie*, op. cit., p. 79 et suiv. et 83 et suiv.

ticulièrement retentissants : c'est le cas de la frontière de Haute-Silésie et c'est le cas du territoire de Mossoul. Dans ces deux controverses les parties se sont entendues pour déférer le litige au Conseil, de telle manière qu'il aurait à statuer d'une manière définitive. Les deux parties ont accepté d'avance l'idée qu'émettrait le Conseil. Il s'en suit qu'en l'occurrence le Conseil était un tribunal et n'était pas autre chose (26).

Mais il est une autre considération qui milite dans l'espèce, et d'une manière définitive, contre l'invocation de la théorie de Montesquieu.

Le Conseil en proposant ses trois principes entreprend une conciliation. Or, il n'est pas possible d'opposer à la juridiction un acte conciliateur, comme on lui opposerait un acte exécutif. Les deux actes, conciliateur, exécutif, ne sont pas placés sur le même plan. L'acte conciliateur n'a pas de similitude avec une mesure d'autorité qui réalise une loi. Il n'est pas au service d'une règle impérative, il n'est pas l'effluve d'un *dominium*. Loin de là.

Mais il y a davantage. A regarder les choses de plus près, on observe que l'acte conciliateur, loin d'être assimilable dans sa substance à un acte exécutif, se rapproche au contraire de la juridiction.

En effet, le médiateur, dans une certaine mesure, procède en arbitre. Il considère le litige non seulement selon le droit positif, selon les règles techniques établies par les traités, il procède par des considérations plus élevées, il se laisse guider par l'idée de la Justice, en d'autre termes par la conception que s'est formée l'humanité sur les principes supérieurs qui doivent régir les relations des peuples dans leur intérêt général (27). Appliquant cette conception à un litige concret, il se forme une appréciation équitable des thèses qui sont en présence et s'efforce d'inspirer aux parties sa manière de voir (28). Il tente de leur faire accepter un compromis pour le motif qu'il est raisonnable et tient un juste compte des thèses et intérêts en présence. Certes, ce ne sera pas l'équité seule qui décidera, la solution se ressentira des erreurs, de l'obstination, de l'esprit d'entente et de concession d'une partie ou de l'autre. Mais cela n'empêche que la conception d'équité, personnifiée par le médiateur, guidera les débats.

(26) On n'oubliera pas que la Hongrie elle-même, à un certain moment, a considéré le Conseil de la Société des Nations comme une véritable instance judiciaire. En effet, en 1923, elle s'adressait au Conseil avec la conclusion suivante : « Plaise au Conseil d'obliger la Roumanie à restituer les biens hongrois en nature. ».

(27) KANT : « Handle so, dass du wollen kannst, deine Maxime solle ein allgemeines gesetz werden ». Zum Ewigen Frieden, 1795.

(28) Sir Austen CHAMBERLAIN attribue au Conseil le rôle d'une « Cour d'équité ». 3<sup>e</sup> séance, procès-verbal, p. 6.

Et ceci revient à dire que l'action médiatrice contient un arbitrage partiel. Certes, cet arbitrage est d'une espèce particulière; c'est un arbitrage déformé parce qu'il doit tenir compte de la volonté des parties et ne peut se détacher d'elle; c'est un arbitrage à trois, pour employer une formule paradoxale. Mais il y a un élément d'arbitrage tout de même, et cela fait qu'il n'est pas permis de tirer argument, en l'occurrence, de la séparation des pouvoirs.

#### IV

*Mesures à prendre dans le cas où la proposition du Conseil ne serait pas acceptée de concert par les deux parties.*

Envisageons maintenant le projet de résolution finale, élaboré par le Comité des Trois et qui n'a pas été voté par le Conseil. Quoique l'unanimité n'ait pu se faire sur ce texte, il n'est pas sans intérêt d'examiner s'il était justifiable en droit.

Le Conseil, porte ce texte, procédera ou non à la désignation des juges, selon l'attitude que les parties prendront à l'égard de ses recommandations. Il les nommera, si la Hongrie accepte et si la Roumanie décline les trois principes qu'il envisage comme moyens de résoudre le différend. Dans le cas inverse il s'abstiendra de choisir des juges et de remettre ainsi le tribunal en action.

Que penser de semblable résolution? La réponse est tout indiquée, elle découle d'une thèse que nous avons déjà posée. Nous avons dit que l'article 239 invite le Conseil, mais ne l'oblige pas à désigner des juges. Le Conseil est libre de coopérer ou non à la formation du tribunal. Rien ne l'empêche, par conséquent, de subordonner son concours à des conditions déterminées, ainsi que l'envisage le projet.

Il ne s'agit pas ici de sanctions, comme on l'a prétendu. Quelles sont en effet les voies qu'indique le projet? De deux choses l'une : le Conseil restera dans l'inaction, ou bien il reformera le tribunal et lui remettra la décision dans un cadre de compétence rigide. Abstention pure et simple ou mise en œuvre de l'arbitrage. Il n'y a là rien qui ressemble à une sanction, c'est-à-dire à une voie d'exécution.

#### V

*Conciliation sur le fond du litige.*

Le Conseil a pensé, avec raison, que le différend qui résulte de la réforme agraire comme telle ne ressortit pas à la juridiction du Tribunal arbitral mixte, mais est affaire de conciliation. Ce n'est pas le juge, c'est le médiateur qui devra chercher la solu-

tion du litige. Cependant le Conseil, tout en préconisant la conciliation sur ce point, s'abstient de l'organiser. Il laisse ce soin aux parties. Lui-même a déjà plusieurs fois prêté ses bons offices en la matière, mais en vain. A l'heure actuelle, le Conseil n'intervient en médiateur que sur la question de compétence du tribunal, mais non pas sur la substance du litige. Il se contente de poser le principe d'une conciliation sur le fond de l'affaire, précisément en la soustrayant à l'autorité du tribunal.

Mais ce point acquis, le fait que le litige est orienté vers la conciliation, est d'une haute importance. Le médiateur aura cette liberté — si nécessaire dans le conflit présent et que le juge ne possède pas en principe — de peser tous les intérêts en cause dans l'esprit le plus large et de rechercher une solution d'équité.

Nous ne voulons pas suivre le médiateur dans l'accomplissement de cette tâche. Ce serait traiter la question de fond et par conséquent dépasser le cadre de notre étude. Qu'il nous soit permis seulement de considérer un instant quelles pourraient être, pour le conciliateur, les principales règles d'orientation.

Deux thèses fondamentales sont en présence. Les Hongrois prétendent que l'égalité de traitement ne peut suffire. Si la Roumanie, disent-ils, entend exproprier ses sujets contre une indemnité illusoire, c'est une question qui la regarde. A elle de faire passer cette mesure rigoureuse parmi ses nationaux, à elle de s'assurer parmi les propriétaires roumains le sentiment civique et l'abnégation patriotique indispensables. Mais on ne peut, prétendent les Hongrois, imposer à des étrangers, vivant hors du territoire, des sacrifices pareils. Vis-à-vis de ces étrangers l'expropriation doit être considérée sous le seul angle d'une affaire : l'indemnité intégrale, le vrai prix, voici l'unique norme qui paraît admissible. Le principe du traitement égal à celui des indigènes, pensent les Hongrois, n'est pas un principe de valeur absolue; il existe une règle de justice et même un droit coutumier international exigeant le respect des droits acquis et ne permettant leur suppression que contre une indemnité raisonnable (29).

La thèse roumaine, au contraire, est celle de l'égalité pure et simple. L'étranger, pense-t-on à Bucarest, ne peut exiger d'être mieux traité que le national (30).

(29) M. de LAPRADELLE, dans le *Temps* du 5 septembre 1927 : « C'est, en droit international, un principe certain, maintes fois affirmé par la doctrine et la jurisprudence, que le traitement de l'étranger ne se mesure pas sur celui du national, mais, directement, sur les exigences de la personnalité humaine et de la vie internationale, de sorte qu'il peut être tantôt inférieur et tantôt supérieur, suivant le standard de la civilisation locale ».

(30) Cette thèse est soutenue par M. ALVAREZ. *La réforme agraire : le litige hongro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations. Europe Nouvelle*, 29 octobre 1927, p. 1452.

Que faut-il penser de ces deux thèses? Pour nous éclairer, prenons un exemple, d'un ordre voisin, mais dissemblable.

Voici un Etat qui désire exproprier des chemins de fer ou des mines qui se trouvent entre des mains privées. Il veut en faire des chemins de fer d'Etat et des mines domaniales. Il veut les exploiter lui-même, pour se créer des ressources nouvelles. C'est là une opération commerciale, ce n'est pas autre chose. Or, si un Etat veut procéder de la sorte, il n'y a aucune raison pour qu'il donne à des étrangers une valeur moindre à la valeur réelle. Il faut considérer toute l'opération comme une affaire. Ici donc l'égalité de traitement peut être insuffisante. Si l'Etat en question impose à ses sujets une expropriation sans indemnité raisonnable, aucun gouvernement étranger ne trouvera à rien à redire. Affaire purement intérieure. Mais à l'égard des étrangers intervient une règle de justice, protégeant les droits acquis et revendiquant une indemnité réelle (31).

Revenons maintenant à la réforme agraire de Roumanie. Cette réforme, c'est là le point saillant, n'est pas une affaire commerciale, une affaire simplement technique. Il s'agit d'une mesure tout à fait capitale; non pas d'une mesure simplement financière, mais d'une mesure qui doit conserver au corps de l'Etat son équilibre et sa santé. L'expropriation s'imposait pour des raisons d'un double caractère. Raison intérieure. Il fallait substituer à un état de choses malheureux et qui prêtait à un mécontentement de plus en plus accentué, portant en lui des germes de révolution, un état de choses nouveau, un état de choses créant la petite propriété paysanne qui est toujours, quoi qu'on en dise, la cellule primordiale d'un Etat bien ordonné. Et puis, raison extérieure, il va sans dire que tout mécontentement d'un peuple dans ces régions de l'Europe Orientale est immédiatement exploité par le bolchévisme voisin. Eux-mêmes, les dirigeants de Moscou, qui ont partagé les terres, auraient un jeu très facile vis-à-vis de paysans qui ne seraient pas propriétaires et seraient exploités par de grands tenanciers. Il y a là, pour la Roumanie, une question de vie ou de mort. On n'exagère pas en employant cette formule. Et il faut dire que, vis-à-vis d'une pareille nécessité inéluctable, les intérêts privés, même ceux des étrangers, ne sont plus que d'un bien faible poids. Certes, en principe, une expropriation comporte une indemnité intégrale. Mais dans le cas présent, vu l'immense portée de la réforme, la Roumanie ne peut l'accorder. Si elle voulait payer le prix véritable des terres qui ont été enlevées aux Hongrois, en Transylvanie, il en

---

(31) Il faut placer sur le même plan le cas d'un avilissement volontaire de la monnaie, à la fin de se soustraire aux dettes contractées.



résulterait pour elle un dérèglement irréparable du budget, un désastre financier. Il y a donc un conflit sérieux, conflit entre deux idées de droit. Il y a d'une part le droit que possède tout Etat de sauvegarder ses intérêts vitaux, le droit à l'existence. Il y a d'autre part le droit acquis, le droit privé, droit respectable sans doute, mais droit qui a beaucoup moins d'envergure. Nous sommes ici en présence d'un exemple classique du cas de nécessité, dont voici la règle, qui se place au delà du droit positif et s'inspire de la haute justice : dans un péril grave, actuel ou imminent, des mesures de sauvegarde peuvent être prises, même en contradiction avec des droits existants, à condition que ces mesures soient indispensables, non susceptibles d'être remplacées par de moyens légaux, et qu'il y ait disproportion manifeste entre la valeur des intérêts en conflit, c'est-à-dire prépondérance insigne du bien qui doit être conservé (32).

Trouver la mesure dans laquelle la règle du cas de nécessité couvre l'attitude roumaine, savoir si cette règle justifie l'expropriation des Hongrois aux conditions actuelles ou si, moins impérieuse, elle laisse le champ libre à des concessions sur le taux de l'indemnité, rechercher en un mot le point d'équilibre et définir, entre les prétentions qui se heurtent, où est la Justice, — voici quelle sera la haute mission de l'instance conciliatrice appelée à résoudre cette grande controverse. Consciente de la noblesse de sa tâche, l'instance conciliatrice mettra les nécessités de la vie au-dessus de la loi rigide. Elle ne dira pas : « *Fiat iustitia, pereat mundus* ». Cet adage est faux. Il a été forgé par des hommes qui ont identifié la Justice avec le Droit et n'ont pas compris qu'elle est la mesure inspirée par la raison. La Justice ne tue pas, elle répand la vie.

Robert REDSLOB.

---

(32) REDSLOB. *Théorie*, op. cit., p. 91.

# Les réformes agraires en Roumanie et la compétence des tribunaux arbitraux mixtes<sup>(1)</sup>

PAR

Albéric ROLIN

*Professeur émérité à l'Université de Gand  
Président d'honneur de l'Institut de Droit international*

---

## OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

Nous ne nous occuperons guère, dans la présente étude, que d'une question de compétence, sauf à signaler ensuite la situation singulière qui est née du jugement par lequel le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois s'est déclaré compétent, et les solutions qui semblent s'imposer. Voici comment la question est née. Une réforme agraire générale avait été décrétée en Roumanie. Cette réforme constituait, il faut bien le dire, une véritable expropriation pour cause d'utilité nationale, et ce moyennant des indemnités qui, suffisantes au début, sont devenues insuffisantes par suite de la baisse du change après le décret d'expropriation. La mesure grave dont il s'agit, et qui naturellement avait été étendue aux propriétés situées en Transylvanie et en Bessarabie, visait-elle spécialement les Hongrois ? Nous pourrions nous abstenir d'examiner minutieusement la question, puisqu'il ne s'agira que d'une question de compétence. Nous en dirons cependant un mot. La nécessité "d'une" réforme agraire avait été reconnue pour la Roumanie dès avant la guerre. On l'avait même envisagée dès avant 1913. Mais, en septembre 1913, on constata que cette réforme ne pouvait consister que dans une expropriation des grands propriétaires pour cause d'utilité nationale, c'est-à-dire pour cause d'utilité publique. Par une

---

(1) Article paru dans la *Revue de Droit international et de Législation comparée*, n° 4, 1927.

lettre publique de septembre 1913, M. Bratiano, chef du parti libéral, annonça qu'il ferait de l'expropriation un des points essentiels du programme de son futur gouvernement. En janvier 1914, il devient président du Conseil. En mai 1914, les élections constitutionnelles eurent lieu. Il fallait, en effet, pour que cette expropriation fût possible, une revision de la Constitution. Car, d'après la Constitution alors en vigueur, l'expropriation n'était autorisée que pour des cas nettement délimités, et la simple allégation d'une nécessité sociale ne suffisait point. Chose remarquable, quoique élue par un corps électoral restreint, dont les propriétaires terriens détenaient la plus grande partie des mandats, une imposante majorité fut acquise pour la revision de la Constitution, *dans le but d'exproprier une large partie du sol*, détenue par les grands propriétaires. On ne dira certes pas que cette réforme eut pour but de nuire aux Hongrois de la Transylvanie, qui n'a été adjointe à la Roumanie que bien des années après, et à la suite d'événements qu'il était impossible de prévoir. Et cependant, l'idée dont sont pénétrées toutes les consultations produites par les conseils du Gouvernement hongrois, devant le Tribunal arbitral mixte hongaro-roumain, est que cette expropriation a été dirigée contre les sujets hongrois établis en Transylvanie. On ne pouvait penser, il est vrai, surtout en mai 1914, à l'expropriation quasi intégrale des grands propriétaires en Transylvanie, réalisée depuis. Mais le principe était préconisé et admis. Survint la grande guerre. La Roumanie resta neutre pendant quelque temps. Puis, elle prit les armes, et lorsqu'en 1917 l'armée roumaine, après de brillants succès, connut la défaite grâce à la défection russe, lorsque les deux tiers du territoire roumain furent envahis, on jugea que procéder immédiatement à l'œuvre législative de l'expropriation était une nécessité de la défense. Une telle œuvre renforcerait l'intérêt de la classe paysanne (qui n'avait été affranchie de l'odieuse servage qu'un demi-siècle auparavant) à défendre le sol roumain. Une complète abstention aurait paru signifier l'oubli des promesses de 1914. Ce fut S. M. le roi de Roumanie qui, par un message adressé aux soldats dans les tranchées en janvier 1917, annonça que l'expropriation serait réalisée sans délai. Savait-on alors, pouvait-on prévoir, que la Transylvanie, peuplée en immense majorité de Roumains, serait annexée à la Roumanie? Pouvait-on prévoir que la grande réforme agraire introduite en Roumanie s'étendrait un jour, par la force des choses, en Transylvanie, à la suite de succès militaires qui ne paraissaient pas bien proches; et est-il possible de supposer que toute cette réforme nouvelle fût dirigée contre les propriétaires hongrois de biens situés en Transylvanie?

Mais aurait-on pu s'abstenir plus tard, sous un prétexte quelconque, d'étendre les effets de cette loi, en Transylvanie, aux étrangers et, par conséquent, aux Hongrois, alors qu'ils en étaient incontestablement atteints dans l'ancienne monarchie? Pouvaient-on leur faire une situation privilégiée au regard des Roumains qui étaient frappés par cette mesure? Il est clair que pareille attitude aurait d'autant plus révolté la population de la Roumanie, que la Transylvanie, faisant partie de la Hongrie, avait, en somme, été vaincue en même temps que celle-ci. Que les sujets roumains fussent atteints par la mesure, cela allait de soi, et, du reste, une des instructions gouvernementales contenait la disposition essentielle suivante : « La loi ne faisant aucune distinction entre les propriétaires selon leur nationalité, il va sans dire qu'il est indifférent qu'ils soient nationaux ou étrangers. Par conséquent, vous ne pouvez pas non plus appliquer la loi de manières différentes » ; et plus loin : « Les propriétés passibles d'expropriation devront être considérées, *sans égard à la nationalité* ou au domicile, comme propriétés appartenant à des absents ». Au surplus, les faits ont répondu à l'allégation de prétendues inégalités entre les sujets roumains et les étrangers dans les mesures qui ont réalisé l'expropriation. Le Roi en a subi, tout le premier, les conséquences. La totalité des terrains cultivables de la Couronne a été expropriée. Il en fut de même de la totalité des terrains cultivables de l'Académie roumaine et des hôpitaux roumains. Et, dans sa requête de mars 1927 au Conseil de la Société des Nations, le Gouvernement roumain a cité quelques exemples particulièrement intéressants des expropriations subies non seulement par des Roumains, mais par des femmes roumaines qui avaient épousé des étrangers et qui ont été totalement expropriées, et par des étrangers qui ont subi le même sort, et l'ont subi sans protestation aucune. Nous citerons parmi les sujets roumains : Carlo Rasti, 1,000 hectares ; Leonita Economo, 1,365 hectares ; Hélène de Reineck, 2,614 hectares ; Demètre Mavrocordato, 900 hectares ; Emile Racovitza, 1,123 hectares ; parmi les Roumaines ayant épousé des étrangers : Euphrosine Bengesco, 321 hectares ; Marie Ghica, devenue baronne Szenkerensty, 1,645 hectares ; Zoé Alexandresco, 17,404 hectares ; Marie Stirbey, baronne de Blome, 14,177 hectares ; Marie Bibesco, comtesse Montesquiou, 19,307 hectares ; et enfin parmi les étrangers : Mme Dauphin (Française), 233 hectares ; Herman Junger (Tchécoslovaque), 440 hectares ; Jecu Nicolici (Serbe), 4,074 hectares ; Arghiropolos (Grec), 2,184 hectares ; prince Mario Ruspoli (Italien), 4,240 hectares. Tous ces Roumains, tous ces étrangers ont subi ces expropriations, parce qu'ils ont compris qu'elles s'accomplissaient sous l'empire d'une implacable nécessité. Tous auraient sans doute réclamé,

protesté, intéressé leur gouvernements à leurs protestations, s'ils n'avaient cru, bien que durement frappés par la réforme agraire roumaine, devoir s'incliner devant les inexorables exigences d'une situation que l'histoire économique de ce pays expliquait et que l'épouvantable bouleversement causé par la guerre mondiale avait singulièrement aggravée.

Nous nous bornons pour le moment à ce simple exposé des faits. Nous n'avons pas l'intention de discuter les théories assez absolues des savants auteurs des consultations produites par les conseils du Gouvernement hongrois, à l'effet de démontrer que, malgré les dispositions formelles de la plupart des codes sur le droit absolu d'un Etat de régler le régime des biens situés sur son territoire et faisant partie intégrante de celui-ci, malgré les principes généraux enseignés à cet égard par la plupart des auteurs, un Etat a le droit de protester lorsque ses ressortissants sont lésés par des mesures qui portent gravement atteinte à leur droit de propriété sur leurs immeubles situés en pays étranger, quand même ces mesures atteignent également tous les sujets de l'Etat étranger. Il est possible que, dans certains cas, ces réclamations soient justifiées. Nous ne nous prononcerons pas sur ce point délicat. Cela nous entraînerait trop loin et sortirait du cadre de l'étude que nous nous proposons de faire. Nous dirons seulement qu'à notre sens, il serait, dans tous les cas, nécessaire de faire des distinctions. Le *distinguo*, que l'on a tant reproché aux Jésuites, s'impose au jurisconsulte, et l'on pourrait presque dire que le droit ne vit que de distinctions. Peut-être pourrait-on admettre l'ingérence d'un Etat dans la législation intérieure d'un autre Etat, sur le régime des immeubles situés sur le territoire de celui-ci, s'il s'agissait de mesures atteignant les droits de ses ressortissants qui ne seraient inspirées évidemment que par un intérêt purement fiscal, par un désir d'enrichissement du Trésor public aux dépens des personnes privées. Encore ferions-nous des réserves. On peut supposer le cas, et la supposition n'est pas vaine (elle est en voie de se réaliser), où un Etat frapperait tous les immeubles situés sur son territoire d'un impôt foncier tout à fait exorbitant, où il élèverait à tel point les droits de mutation ou de succession, que ce droit deviendrait lui-même à peu près illusoire, où ce droit disparaîtrait à partir d'une certaine somme. Tout est possible au temps où nous vivons, et il est certain que, même dans des pays relativement aisés et d'une civilisation avancée, l'on s'achemine vers une limitation de plus en plus grave de la propriété privée. Il se peut cependant qu'au fond de ces mesures, il n'y ait qu'un intérêt financier. Et, même dans ce cas, on n'admettra pas facilement qu'un Etat ait le droit de protester parce que ses ressortissants sont atteints par un impôt foncier démesuré

sur leurs biens situés en pays étranger, s'ils subissent le sort commun de tous ceux qui y possèdent des biens, si les sujets de ce pays n'en sont nullement affranchis. Mais si des mesures plus radicales encore ont été prises dans le pays de la situation, dans un intérêt bien supérieur, si elles ont été commandées par un intérêt social de premier ordre, par des nécessités de salut public, de salut national, et non en vue de simples avantages financiers, si elles frappent tous les propriétaires d'immeubles situés dans ce pays, on n'admettra guère qu'un Etat étranger puisse réclamer des privilèges pour ses ressortissants.

Mais nous n'entendons pas discuter à fond ces questions si graves. Elles ont été débattues abondamment devant le Tribunal arbitral mixte hongaro-roumain, dans de brillantes plaidoiries et, de part et d'autre, l'on a cité de nombreux auteurs. De part et d'autre, on a produit de savantes consultations aboutissant à des conclusions absolument contradictoires. Pourquoi l'étaient-elles? Pourquoi devaient-elles fatalement l'être? Parce qu'elles étaient trop générales et trop absolues, ou quelquefois tout simplement parce que l'on n'a pas vu que les autorités dont elles émanaient subordonnaient leurs conclusions à des restrictions qui consacraient précisément les distinctions nécessaires signalées plus haut. Pour n'en citer qu'un exemple, nous constatons que Paul Fauchille, dont l'opinion est invoquée en termes exprès par M. de Lapradelle à l'appui de sa thèse (p. 90 de son recueil), est précisément invoqué par M. Rosental, un des conseils du Gouvernement roumain, à l'appui de la sienne. Comment cela se fait-il? Tout simplement parce que M. de Lapradelle s'est borné à prendre une phrase de l'ouvrage de Paul Fauchille : « Si beaucoup pensent qu'un Etat, en organisant son gouvernement intérieur, peut, sans provoquer une intervention de la part des autres Etats, enlever à ses nationaux des droits qui sont à la base de la civilisation moderne, par exemple le droit de propriété, la plupart, au demeurant, estiment qu'il ne saurait agir de la sorte vis-à-vis des étrangers sur son territoire, sans soulever des réclamations légitimes de l'Etat auquel ils appartiennent ». Il n'a pas vu que Paul Fauchille, exprimant son opinion personnelle, déclare nettement que l'étranger « doit avoir le maximum des droits qu'il peut posséder, c'est-à-dire tous ceux auxquels ne fait pas nécessairement obstacle sa qualité d'étranger ou le droit de conservation de l'Etat ». Et il ajoute : « Ce qu'on peut dire, en tout cas, en cette matière, c'est qu'un Etat ne saurait faire aux étrangers une situation meilleure qu'à ses propres sujets, *car on ne conçoit pas dans un pays que ses sujets soient traités plus mal que ceux qui n'en font point partie* ».

Nous nous contenterons de ces quelques observations sur la

question délicate qui s'imposerait au Tribunal arbitral mixte si l'on admettait la compétence de celui-ci. Elles n'étaient pas inutiles. Elles mettent en lumière ce que serait la tâche de ce tribunal, incontestablement créé pour résoudre certaines questions difficiles nées de la guerre, entre les anciens belligérants, de ce tribunal dont la durée est nécessairement limitée, de ce tribunal éphémère qui serait appelé à statuer non pas sur des mesures essentiellement temporaires, mais sur les plus importantes questions de droit international, questions qui peuvent surgir en pleine paix, et qui, une fois prises, les lieraient indéfiniment.

Mais nous constatons une fois de plus que, si l'on peut discuter à perte de vue sur la légitimité ou l'illégitimité de la réforme agraire roumaine, au point de vue du droit international, cette question n'intéresse pas le problème de la compétence. Et c'est le problème de la compétence que nous entendons discuter, réserve faite du fond, que nous pourrions discuter ultérieurement.

Les énormes difficultés que soulève la question de fond ont été récemment mises en lumière par les discussions très animées qui ont eu lieu à Lausanne lors de la dernière session de Lausanne, au mois de septembre dernier. Il en a été rendu excellemment compte dans le journal *Le Temps*, par M. de Lapradelle d'abord, puis par M. Blocisizewski. M. de Lapradelle se réjouit fort des résolutions arrêtées par l'Institut. Nous pensons que, dans leur ensemble, elles méritent d'être approuvées. Mais il est certain tout d'abord qu'elles n'ont absolument pas le moindre rapport avec la question de la compétence du T. A. M. pour se prononcer sur d'aussi graves questions. Quant au fond, elles sont absolument conformes à l'opinion que nous avons émise : c'est qu'en pareille matière, il faut écarter les règles trop absolues et qu'il est nécessaire de distinguer, suivant les cas. En outre, il paraît bien, et il résulte de la discussion, que l'on n'a guère eu en vue que la protection des étrangers contre les actes dommageables dont ils auraient été victimes dans tel ou tel pays, par suite de l'inertie des fonctionnaires chargés de protéger les individus contre tout acte d'agression, qu'elle soit volontaire ou involontaire, ou par suite de la mauvaise organisation de la police ou de la force publique. Les étrangers doivent avoir au moins les mêmes droits que les nationaux. Il n'est pas dit qu'ils doivent en avoir davantage. Il doit, dit l'article 3, aux étrangers la même protection qu'à ses nationaux. Mais c'est bien à tort que M. de Lapradelle prétend induire, des règles fort sages admises par l'Institut, que cette assemblée de jurisconsultes aurait voulu garantir les étrangers contre l'expropriation pour cause d'utilité publique qui frappe tous les biens situés dans le territoire de l'Etat qui la décrète et atteint ses ressortissants comme les étrangers, et, parmi

ses ressortissants, le souverain lui-même. « L'illustre Compagnie, dit M. Blociszewski, qui, comme nous, a pris part à la discussion, a voté ces résolutions dans la pleine indépendance de ses convictions scientifiques. En les votant, elle n'a eu dans la pensée aucun cas concret; elle n'a pas visé un pays plutôt qu'un autre; elle n'a surtout pas songé à un différend international actuel. Si nous nous permettons d'insister sur ce point, c'est que, dans certains milieux scientifiques ou politiques, on a paru s'émouvoir de l'article que notre éminent collègue a publié dans le *Temps* du lundi 5 septembre et où, avec son talent habituel, il semblait établir un rapport entre les décisions prises à Lausanne par l'Institut de droit international et le différend qui s'est établi entre la Roumanie et la Hongrie au sujet de l'application de la loi roumaine aux Magyars de Transylvanie ayant perdu la nationalité hongroise ».

Rien de plus juste que ces observations. Mais il est un autre point qu'il faut retenir de cette discussion : c'est que les dispositions arrêtées par l'Institut *ne constituent qu'un vœu*, et ce vœu, c'est de voir consacrer dans la pratique du droit des gens l'ensemble des règles qu'il propose concernant la responsabilité des Etats à raison des dommages causés sur leur territoire, alors qu'il y a paix entre eux, à la personne ou aux biens des étrangers. Et ce vœu, comment pourra-t-il être réalisé? Par qui pourra-t-il l'être? L'Institut a eu soin de le dire. C'est d'abord par une Commission internationale d'enquête, si cela est nécessaire pour l'examen des faits ; ensuite, par une procédure de conciliation ; enfin, si elle ne peut aboutir, par une procédure judiciaire devant la Cour permanente d'arbitrage, la Cour permanente de justice internationale, ou toute autre juridiction internationale pour une solution définitive. Mais qu'il soit jamais venu à l'idée du Gouvernement roumain de confier une si grave mission à un Tribunal arbitral mixte institué uniquement pour juger les différends nés de la guerre, que ce tribunal ait pour mission de dire le droit, de définir le droit international en le réglant pour le présent et pour l'avenir, c'est complètement inadmissible. Nous ne voulons certes pas médire des Tribunaux arbitraux mixtes, et nous avons de bonnes raisons pour cela. Mais, à part même les textes, il nous semblerait inouï que le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois fût investi de la mission de législateur international, même pour le temps de paix, entre la Roumanie et la Hongrie. Car il ne s'agit de rien moins. De qui se compose-t-il, au surplus? D'un juge hongrois, d'un juge roumain et d'un président neutre. Or si, en thèse générale, je parle par expérience personnelle, s'agissant de rendre la justice sur des questions d'intérêts privés, les membres du Tribunal se mettent presque toujours aisément d'accord,



il faut s'attendre à ce que les juges nationaux ne le soient plus du tout, s'agissant de fixer le droit international entre deux pays, s'agissant de questions qui touchent inévitablement des intérêts politiques de premier ordre, de définir le droit international entre deux pays. Un juge unique, un juge neutre qui peut être un fort bon jurisconsulte, mais qui n'est pas une illustration du droit international, aurait donc cette mission redoutable, généralement confiée à un Congrès, ou à des Commissions chargées de préparer un traité, de dire le droit international entre la Roumanie et la Hongrie, et cela même pour l'avenir. Aucun article du traité ne dit cela.

Nous avons terminé l'examen des conditions dans lesquelles cette expropriation pour cause d'utilité publique, ou, pour mieux dire, de salut public, a été édictée en Roumanie. Nous tenons à rappeler encore, qu'on l'a représentée à tort comme une pointe dirigée contre les Hongrois. Elle frappe les Roumains comme les Hongrois. Certes, des erreurs peuvent avoir été commises, et il en a été commis. Des Hongrois qui se prétendaient plus maltraités que les Roumains ont réclamé devant les tribunaux roumains et ont obtenu gain de cause. Les jugements rendus en leur faveur ont été relevés par les conseils du Gouvernement roumain. Et, pour en finir avec ces fausses affirmations, M. Titulesco, délégué de la Roumanie, a fait à Bruxelles la déclaration suivante, qu'il a renouvelée à Genève : « *Si, dans la pratique, la loi agraire de Transylvanie a été appliquée à des colons hongrois autrement qu'à des sujets roumains se trouvant dans des conditions matérielles identiques, chaque cas concret porté à la connaissance du Gouvernement roumain fera, de sa part, l'objet d'un examen particulier en vue d'assurer un traitement égal pour tous, conformément aux intentions de la loi* ».

Il est à espérer que cette déclaration nette mettra un terme aux affirmations incessantes du Gouvernement hongrois et de ses conseils que la loi agraire est une « pointe dirigée contre les Hongrois », affirmation d'autant plus absurde que le roi de Roumanie lui-même, comme le dernier de ses sujets, en a subi l'application, ainsi qu'il a été dit.

L'exposé qui précède était nécessaire. Il permet de se rendre compte des circonstances dans lesquelles se présente la question de compétence et de la nature des contestations sur lesquelles le Tribunal arbitral mixte aurait à se prononcer, si, comme ce tribunal l'a décidé, il était vraiment compétent. Nous jetterons ensuite un coup d'œil sur les difficultés en présence desquelles on se trouvera par suite de cette décision vraiment injustifiable.

*Incompétence du Tribunal arbitral mixte.*

Le Tribunal arbitral mixte était saisi d'un certain nombre de réclamations formées par divers sujets hongrois contre le Gouvernement roumain. Ces sujets hongrois étaient Emeric Kulin et autres. Au nom du *Gouvernement roumain*, l'agent de celui-ci a opposé *in limine litis* une exception d'incompétence à la demande. Au nom des *requérants*, l'agent général du Gouvernement hongrois a combattu cette exception. Mais il n'apparaît pas que le Gouvernement hongrois ait jamais été partie au procès. Jamais il n'a été conclu en son nom. Nous n'avons pas l'intention de nous occuper ici des conséquences assez bizarres qui peuvent en résulter. Nous dirons seulement qu'il apparaît bien que la décision à rendre n'aura force de chose jugée ni au profit de tous intéressés, autres que les demandeurs en cause, ni au profit du Gouvernement hongrois. Nous ne traiterons ci-après que de l'exception d'incompétence et de nulle autre. Nous pensons que le Tribunal arbitral mixte était radicalement incompétent pour se prononcer sur les questions qui lui étaient soumises par les ressortissants hongrois.

Quelques observations générales suffiraient pour le démontrer sans qu'il faille procéder à l'analyse, à l'examen minutieux des textes. Le Tribunal arbitral mixte est une juridiction exceptionnelle. Il ne pourrait être compétent que dans les cas où sa compétence résulte d'un texte formel. Il semble vraiment superflu d'insister sur ce point. Aussi les demandeurs soutiennent-ils, en général, que sa compétence résulte, dans l'hypothèse où nous nous trouvons, de l'art. 250 du traité. C'est l'opinion émise également par de savants jurisconsultes, par M. Pillet, par exemple, dont les demandeurs ont invoqué l'indiscutable autorité à l'appui de leur thèse générale. Malheureusement, quant à l'interprétation de l'art. 250, la consultation de M. Pillet, très brillante, bien qu'inexacte, à notre avis, en ce qui concerne le fond du droit, est vide de tout examen, de toute analyse sérieuse de l'article en question. Il n'a pas vu que l'article 250 est en rapport étroit, comme le texte même le dit, avec l'article 232; que les mesures de l'effet desquelles il libère les ressortissants hongrois sont précisément celles qui les grevaient aux termes de l'article 232, et que les mesures qui les grevaient en vertu de ce dernier article sont précisément les mesures exceptionnelles de guerre définies par les paragraphes 1 et 3 de l'Annexe. Ce fait n'a certes pas échappé à l'analyse pénétrante de M. de Lapradelle; mais il indique une série d'autres cas dans lesquels un texte manque selon lui. « Dans tous les cas où le texte manque, les principes généraux suffisent ». Il nous est impossible de partager

son opinion. Si vraiment il n'y a pas de texte qui consacre la juridiction de ce tribunal *très exceptionnel* qu'est le Tribunal arbitral mixte, il est sans compétence, il est sans juridiction. Voilà ce que disent, à notre avis, les principes généraux. Si donc, la compétence de ce tribunal ne résulte pas clairement du texte de l'art. 250, elle ne peut être revendiquée pour lui en vertu de ces principes généraux que l'on évoque avec une prudence habile, semble-t-il, pour le cas où l'argument tiré du texte de cet article ne trouverait pas faveur. Gardons-nous des principes généraux. Ils ont leur valeur sans nul doute, mais ils sont d'une élasticité dangereuse. Et serrons le texte de l'art. 250 du traité, dans lequel on prétend puiser la compétence du Tribunal arbitral mixte pour statuer sur la validité d'un acte qui n'a rien de commun avec la guerre, qui avait été médité longtemps avant la guerre, et auquel l'Etat roumain ne s'était décidé que sous la pression irrésistible d'une situation dangereuse au premier chef.

L'art. 250 est conçu dans sa première partie comme suit :

« Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, *situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise*, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation *en conformité de ces dispositions*.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239 ».

L'art. 250 du Traité de Trianon se réfère en termes exprès à l'art. 232 et à l'annexe de la section IV. Par un privilège exceptionnel, exorbitant dit M. Millerand, il libère les sujets hongrois des espèces de confiscations diverses qui les auraient frappés sans cela. On peut conclure du texte même : que les mesures de liquidation ou d'expropriation dont les sujets hongrois sont exceptionnellement exemptés, ce sont celles-là mêmes qui sont prévues et édictées par l'art. 232 et par certaines dispositions de la section IV. La libération dont ils bénéficient ne s'applique à aucune autre. D'où suit également cette conséquence inéluctable que la compétence attribuée au Tribunal arbitral mixte ne vise que la libération des *mesures prévues et organisées par les articles auxquels il renvoie*.

Quelles sont ces mesures? Est-il fait la moindre allusion à la mesure qui constituerait une expropriation générale, moyennant indemnité, indemnité insuffisante sans doute, mais cependant admise en principe, de tous les biens immeubles d'une certaine importance appartenant aux sujets de l'Etat expropriant, aussi bien que de ceux appartenant à des étrangers quelconques, et non pas seulement aux belligérants vaincus?

Nullement, car il ne fallait pas pour cela une disposition formelle du traité. Elle eût été complètement inutile. C'est le droit commun. Ce n'est pas sur une disposition quelconque du traité que le Gouvernement roumain s'est fondé pour y procéder. Il s'est fondé sur la règle élémentaire d'après laquelle les immeubles, même appartenant à des étrangers, sont régis par la loi de la situation, règle admise par toutes les législations et reconnue par tous les auteurs. On peut discuter à perte de vue, et on l'a fait avec abondance, sur le point de savoir si, en vertu des principes du droit international, un Etat prenant en mains les intérêts de ses ressortissants ou ces ressortissant eux-mêmes peuvent réclamer et faire admettre leurs réclamations, lorsqu'ils soutiennent que ceux-ci ont été lésés par une application inique de cette règle en pays étranger aux biens qu'y possèdent leurs ressortissants; mais le principe lui-même est incontestable et incontesté. Est-il possible de supposer un moment que l'Etat vainqueur ait cru devoir l'insérer dans un traité conclu avec l'Etat vaincu?

Nous n'attachons guère d'importance, au fait que l'article 250 se soit servi du mot liquidation plutôt que du mot expropriation. A notre sens une liquidation, dans le sens où l'entend cet article, c'est une expropriation. C'en est tout au moins la conséquence. Mais cette expropriation n'est pas celle qui peut avoir lieu en l'absence de toute disposition quelconque du traité. Ce n'est pas l'expropriation pour cause d'utilité publique de biens situés dans le territoire d'un pays, et non pas seulement au préjudice d'étrangers ennemis, mais au préjudice même d'étrangers amis, de tout étranger quelconque et même des sujets du pays qui recourt à cette mesure. Pour celle-ci il ne fallait pas de texte, et il eût été vraiment bizarre qu'on ait cru devoir l'insérer dans une convention internationale mettant fin à la guerre et déterminant les obligations et les droits respectifs des anciens Etats belligérants. Il eût été beaucoup plus absurde encore que l'on eût placé l'Etat vaincu dans une situation privilégiée sous ce rapport, non seulement au regard de la masse des autres étrangers, mais au regard des étrangers appartenant à des pays alliés et également vainqueurs, ayant versé le sang de leurs sujets pour la cause commune, et même au regard des propres sujets de l'Etat qui aurait renoncé bénévolement à un droit consacré par les principes géné-

raux de droit international. Car il n'est certainement pas un auteur qui ne reconnaisse ce droit au moins en principe.

Cette observation suffit pour ruiner de fond en comble les prétentions qu'ont fait valoir les brillants conseils du Gouvernement hongrois. Elle n'a pas été faite cependant, croyons-nous, et elle est décisive. Résumons notre raisonnement :

1° L'article 250 n'a libéré le Gouvernement hongrois que de la saisie ou liquidation autorisée ou prescrite par les dispositions de l'article 232 et par l'annexe de la section IV du traité ;

2° Ces dispositions n'avaient pas besoin de consacrer au profit du Gouvernement roumain le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique des biens hongrois situés sur le territoire devenu roumain par l'annexion à la Roumanie ;

3° L'inapplicabilité de l'article 250 du traité, en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique, en résulte à l'évidence, cet article n'ayant relevé l'Etat hongrois que des conséquences de l'article 232 et de la section IV, qui ne concernent pas et ne peuvent pas concerner l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cela devrait suffire et nous pourrions nous arrêter ici, car la démonstration que nous venons de faire nous paraît concluante. Il est certain d'ailleurs que l'article 232 du traité, pas plus que l'article 250, ne dit mot de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Mais nous pensons que l'examen plus minutieux de ces articles ne conduit qu'à la confirmation pleine des observations faites plus haut. L'article 232 est extrêmement touffu. Il est telle de ses dispositions qui ne concerne en rien les biens hongrois, qui ne les attribue nullement aux Puissances alliées, par exemple l'article 232 A. Il n'y a lieu de s'occuper, aux termes de l'article 250, que des biens et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, c'est-à-dire de la Transylvanie. Mais la règle fondamentale, la seule qui nous intéresse immédiatement, est celle de l'article 232 B, ainsi conçue : « Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter du présent Traité, les Puissances alliées ou associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à des ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux et qui se trouvent sur leur territoire, dans leurs colonies, possessions et pays de protectorat, y compris les territoires qui leur sont cédés en vertu du présent Traité, ou qui sont sous le contrôle desdites puissances ».

Telle est certainement la principale des stipulations de l'art. 232 qui concernent le droit attribué à la Roumanie sur les biens appartenant aux Hongrois en général. Les autres ne concernent que les biens des ressortissants roumains et non ceux des sujets hongrois, sauf la stipulation de l'article 232 al. D, dont nous parlerons dans un instant. Quant à l'article 232 al. B, il est trop clair qu'il ne comporte qu'un simple droit de rétention et d'appropriation des biens hongrois, qui se trouvent sur le territoire des Puissances alliées et associées et que cela n'a pas le moindre rapport avec le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique qui appartient à tout Etat sur les biens immeubles qui se trouvent sur son territoire, qu'ils appartiennent à des nationaux ou à des étrangers. Il est certain que l'article 250 a eu pour objet, et probablement pour objet principal, d'affranchir les biens hongrois de ce droit de rétention et du droit de les liquider, en d'autres termes de les aliéner, car cette liquidation n'est pas autre chose en fin de compte qu'une aliénation, ou une forme de l'aliénation. Encore une fois, qu'est-ce que cela peut avoir de commun avec l'expropriation pour cause d'utilité publique? Assurément rien. C'est un simple droit de rétention qui, aux termes de l'article 232 c, ne s'exerce que moyennant indemnité, mais qui n'est nullement subordonné à la condition qu'il y ait utilité publique. Ce n'est nullement une expropriation pour cause d'utilité publique.

Vient ensuite la stipulation de l'article 232 al. D, laquelle est ainsi conçue : « Dans les rapports entre les Puissances alliées ou associée ou les ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie d'une part et les Puissances alliées et associées et leurs ressortissants d'autre part, seront considérées comme définitives et opposables à toute personne, sous les réserves prévues au présent traité, toutes mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition, ou actes accomplis ou à accomplir en vertu de ces mesures, telles qu'elles sont définies dans les paragraphes 1 et 3 de l'annexe ci-jointe ».

Voyons maintenant comment elles sont définies dans les paragraphes 1 et 3 de l'annexe. En réalité, le paragraphe 1<sup>er</sup> ne contient pas de définition des mesures exceptionnelles de guerre et des actes de disposition, et c'est le paragraphe 3 qui les définit. Mais le paragraphe 1<sup>er</sup> n'en contient pas moins des indications intéressantes sur ce que le traité entend par des mesures exceptionnelles de guerre et spécialement par des actes de disposition. En voici le texte complet : « Aux termes de l'article 232, paragraphe D, est confirmée la validité de toutes mesures attributives de propriété, de toutes ordonnances par la liquidation d'entreprises ou de sociétés ou de toutes autres ordonnances, règlements, décisions ou instructions données par tout tribunal ou administration d'une

des hautes parties contractantes ou réputées avoir été rendues ou données *par application de la législation de guerre concernant les biens, droits ou intérêts ennemis*. Les intérêts de toutes personnes devront être considérés comme ayant valablement fait l'objet de tous règlements, ordonnances, décisions ou instructions concernant les biens dans lesquels sont compris les intérêts dont il s'agit, que ce intérêts aient été ou non expressément visés *dans lesdits ordonnances, règlements, décisions ou instructions*. Il ne sera soulevé aucune contestation relativement à la régularité d'un *transfert de biens, droits ou intérêts effectué en vertu des règlements, ordonnances, décisions ou instructions susvisés*. Est également confirmée la validité de toutes mesures prises à l'égard d'une propriété, d'une entreprise ou société, qu'il s'agisse d'enquête, de sequestre, d'administration forcée, d'utilisation, de réquisition, de surveillance ou de liquidation, de la vente ou de l'administration des biens, droits et intérêts, du recouvrement ou du paiement des dettes, du paiement des frais, charges, dépenses ou de toutes autres mesures quelconques effectuées en exécution d'ordonnances, de règlements, de décisions ou d'instructions rendues, données ou exécutées par tous tribunaux ou administrations d'une des hautes parties contractantes ou réputées avoir été rendues, données ou exécutées *par application de la législation exceptionnelle de guerre concernant les biens, droits ou intérêts ennemis...* »

Tout cela est très significatif. Les actes de disposition dont il est question ici, ce sont ceux qui ont été accomplis en vertu de la législation exceptionnelle de guerre, donc des mesures exceptionnelles de guerre. Cela est répété presque à chaque ligne. Il importe peu que certaines mesures exceptionnelles de guerre puissent entraîner quelques entraves, quelque limitation de la liberté même des neutres. Ce caractère essentiel des mesures exceptionnelles de guerre est d'avoir été prises en raison de la guerre et dans un but de guerre. Elles ne cessent pas de l'être lorsqu'elles réagissent sur la liberté d'action, de locomotion, de profession même d'un neutre.

Il est donc bien certain que, d'après les termes exprès de cet article, le droit pour un belligérant de liquider, d'opérer un *transfert de biens*, pour nous servir des termes mêmes du § 1 de l'annexe, en d'autres termes *d'en disposer*, ne peut avoir sa source que dans la législation exceptionnelle de guerre concernant les biens, droits et intérêts ennemis. C'est donc bien une mesure exceptionnelle de guerre. Cela dit, prenons le § 3 de l'annexe. Nous le citerons en entier comme l'avons fait pour le § 1. Voici comment il est conçu : « Dans l'article et la présente annexe, l'expression *mesures exceptionnelles de guerre* comprend les me-

sures de toute nature législatives, administratives, judiciaires ou autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard des biens ennemis et qui ont eu ou auront pour effet, sans affecter la propriété, d'enlever aux propriétaires la disposition de leurs biens, notamment les mesures de surveillance, d'administration, de séquestre, ou les mesures qui ont eu ou auront pour objet de saisir, d'utiliser ou de bloquer les avoirs ennemis, et cela pour quelque motif, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit. Les actes accomplis en exécution de ces mesures sont tous les arrêtés, instructions, ordres ou ordonnances des administrations ou tribunaux appliquant ces mesures aux biens ennemis, comme tous les actes accomplis par toute personne commise à l'administration ou à la surveillance des biens ennemis, tels que paiements de dettes, encaissements de créances, paiement de frais, charges ou dépenses, encaissements d'honoraires. Les mesures de disposition sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété des biens ennemis, en en transférant tout ou partie à une autre personne que le propriétaire ennemi et sans son consentement, notamment les mesures ordonnant la vente, la liquidation, la dévolution de propriété des biens ennemis, l'annulation des titres ou valeurs mobilières ».

Tel est le texte et, de ce texte, les conseils du Gouvernement hongrois concluent que le fait de disposer des biens ennemis n'est point une mesure exceptionnelle de guerre. Le § 3 d l'annexe à l'article 232 du traité parle, en effet, dans son premier alinéa, des mesures exceptionnelles de guerre et, dans son second alinéa, du droit de disposition. Mais ils oublient ou ils n'ont pas vu que le § 1 de l'annexe a déjà clairement précisé le caractère de ce droit de disposer. C'est le droit qui résulte de la législation exceptionnelle de guerre. C'est dit en termes exprès. Et l'ingénieux raisonnement qu'ils avaient échafaudé sur cette erreur tombe.

Non, l'article 232 lettre b n'a jamais entendu conférer à un belligérant le droit de disposer à un titre quelconque des biens de son adversaire. Il lui a reconnu le droit d'en disposer en vertu de la législation exceptionnelle de guerre. Il le dit en termes formels dans le § 1 de l'annexe à laquelle renvoie l'article 232. Et c'est de cette atteinte à son droit de propriété, que le Hongrois est libéré, de cette atteinte qui y serait faite en vertu de la législation exceptionnelle de guerre. Mais il nous est impossible de comprendre pourquoi l'art. 232 aurait jugé nécessaire de stipuler que la Roumanie aurait, comme tout Etat, le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique, et nous constatons qu'il ne l'a pas fait, qu'il s'est borné à constater et à valider l'espèce d'expropriation par l'effet de mesures exceptionnelles de guerre. Il nous est plus impossible encore de comprendre pourquoi le traité aurait accordé,



par un privilège inouï, aux ressortissants de l'Etat vaincu, l'exemption à tout jamais de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou même d'utilité nationale, à laquelle les sujets de tout Etat sont soumis quant à leurs biens situés en pays étranger de la part de l'Etat de la situation. Et nous venons de constater que l'art. 250 du traité n'a pas le moindre rapport avec cela. Dès lors, le Tribunal arbitral mixte est incompétent pour statuer sur les réclamations qui pourraient être introduites par des ressortissants hongrois à raison d'une expropriation pour cause d'utilité publique subie par eux en territoire roumain, sa compétence n'étant préconisée que sur la base de l'article 250, lequel est étranger à la question. Quant à l'annexe à la section IV à laquelle renvoie également l'art. 250, il suffit de faire remarquer que ce renvoi s'identifie absolument avec le renvoi à l'article 232, car c'est précisément dans cette section IV que figurent l'article 232 et ses annexes que nous venons d'analyser minutieusement.

Dans sa remarquable plaidoirie, notre éminent collègue, M. Gidel, a longuement analysé l'arrêt n° 7 de la Cour permanente de Justice internationale entre l'Allemagne et la Pologne. Nous pourrions faire observer tout d'abord que la cause soumise à la Cour se compliquait de la Convention de Genève. Dans le cas de l'Allemagne et de la Pologne, comme l'a fait remarquer lui-même M. Gidel, les textes à appliquer se trouvent dans deux instruments diplomatiques différents : d'une part dans le Traité de Versailles, d'autre part dans la Convention de Genève. Mais, sans entrer dans les difficultés qui peuvent en résulter au point de vue du fond de l'affaire, nous nous bornerons à observer que la Cour permanente ne s'est pas du tout occupée de la question de compétence des Tribunaux arbitraux mixtes. Seulement, chose assez amusante, cet arrêt cité et analysé fort longuement par M. Gidel, bien qu'il soit étranger à la question de compétence des tribunaux arbitraux mixtes, a cependant fourni un argument assez intéressant à M. Politis, au sujet de la portée véritable des stipulations du traité, art. 232 et 250, et de la nature des stipulations qui tout d'abord soumettent les sujets hongrois aux mesures portant atteinte à leurs droits de propriété, et ensuite les en exemptent. Si l'on ne rencontre pas les secondes dans le Traité de Versailles, on y rencontre parfaitement les premières. Et voici ce qu'en dit l'arrêt : « Le régime de liquidation institué par le Traité de Versailles vise la propriété allemande comme telle ». S'il vise la propriété allemande comme telle, il n'a rien de commun avec l'expropriation pour cause d'utilité publique ou nationale, qui vise indistinctement toutes les propriétés, tous les biens situés dans le pays qui la décrète, quel que soit le propriétaire.

Mais puisque les conseils du Gouvernement hongrois ont si lon-

guement insisté sur l'arrêt n° 7 de la Cour permanente de Justice internationale, bien qu'il n'effleure pas même la question de compétence des Tribunaux arbitraux mixtes, nous croyons devoir reproduire quelques-unes des observations de M. Politis sur la vraie portée de cet arrêt :

« Il s'agissait, dans cette affaire, du traitement des biens allemands dans la Haute-Silésie polonaise. Une convention spéciale intervenue entre les pays intéressés à Genève, le 15 mai 1922, a limité et réglementé le droit de liquidation exercé par le gouvernement polonais à l'égard des biens allemands. Son article 6 précise dans quelle mesure et sous quelles conditions le gouvernement polonais peut, en Haute-Silésie, liquider les biens allemands.

« La Cour a été amenée à constater, en interprétant la Convention de 1922, qu'en dehors des cas prévus où la liquidation est permise, les biens allemands en Haute-Silésie ne peuvent pas être liquidés. Mais elle s'est empressée d'ajouter, il faut bien le noter, que les biens allemands n'en sont pas moins soumis au droit commun international. S'ils échappent à la liquidation comme biens allemands ils peuvent parfaitement être expropriés comme biens étrangers, par application de la règle générale de l'expropriation (1). Voici le passage essentiel de cet arrêt ; il se trouve à la page 22 : « Les mesures défendues sont seulement celles que le droit international commun ne permet pas de prendre à l'égard des étrangers : l'expropriation pour cause d'utilité publique, la liquidation judiciaire et les actes analogues ne sont pas affectés par la Convention ».

Et c'est avec pleine raison que M. Politis observe plus loin que : la conclusion à laquelle on est forcément amené est que les mesures prises en Roumanie à l'égard des biens des ressortissants hongrois sont totalement étrangères aux prévisions de l'art. 250. Il n'avait certes pas fallu l'art. 232 pour que l'Etat roumain eût le droit incontestable, comme tout Etat quelconque, de procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique (et les nécessités économiques ou sociales font partie au premier chef de l'utilité publique) des biens même étrangers situés sur son territoire, et l'art. 232 est complètement étranger à cette question. Tout Etat a ce droit, qui est un élément de sa souveraineté, et il est absurde de supposer que l'art. 250 ait pu avoir pour but et pour effet de dépouiller l'Etat vainqueur, au profit des ressortissants de l'Etat vaincu, de ce droit essentiel, et l'on pourrait ajouter inaliénable. Donc l'art. 250 ne peut avoir eu pour but, et ne peut avoir pour

---

(1) Nous relevons cependant ici une expression un peu défectueuse. Ils peuvent être expropriés non pas seulement *comme biens étrangers*, mais comme tous les biens situés dans le territoire, quelle que soit la nationalité du propriétaire.

effet, que de rétablir les principes ordinaires et normaux du droit, au profit des ressortissants hongrois, à l'encontre des mesures exceptionnelles de guerre consacrées par l'art. 232 et ses annexes, aux dépens de ces ressortissants.

Il est bien vrai que l'art. 233 consacre au profit des ressortissants *des Puissances alliées ou associées* des droits plus étendus. Il n'est plus question de les affranchir simplement de tous les effets *des mesures exceptionnelles de guerre*, que les belligérants vaincus auraient décrétées contre eux. Il s'agit d'une *restitutio in integrum* complète, quelle que soit la nature des mesures qui ont frappé les ressortissants des Puissances alliées ou associées, et la Hongrie s'engage : « 1° à placer et maintenir, sauf les exceptions expressément prévues par le présent traité, les biens, droits et intérêts des Puissances alliées ou associées dans la situation de droit où se trouvaient, du fait des lois en vigueur avant la guerre, les biens, droits et intérêts des ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie; 2° à ne soumettre les biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées ou associées à aucunes mesures portant atteinte à la propriété qui ne soient pas applicables également aux biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois et à payer des indemnités convenables au cas où ces mesures seraient prises ». Voici en vérité une disposition profondément différente de celle qui a été édictée en ce qui touche les biens des ressortissants hongrois et il n'est que trop aisé de le concevoir. Elle affranchit les ressortissants des Puissances alliées ou associées non seulement des effets des mesures exceptionnelles de guerre qui auraient été prises contre eux, comme le fait l'art. 250 pour les ressortissants hongrois, ainsi qu'il a été démontré plus haut. Elle va infiniment plus loin et nous croyons, avec M. Politis, qu'elle a consacré en droit international une grande innovation, tout au moins a-t-elle résolu une grosse question agitée en doctrine en ce qui touche l'expropriation. Mais il nous paraît tout à fait inadmissible de prétendre trouver dans l'art. 63 du traité, alinéa 4, la consécration du même privilège au profit du ressortissant hongrois qui aurait exercé le droit d'option. Que dit cette stipulation? Uniquement que : les personnes qui auront exercé le droit d'option seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire de l'autre Etat où elles auraient eu leur domicile antérieurement à leur opinion. Dans quelles conditions les conserveront-ils? Dans les conditions normales, ordinaires. Seront-ils affranchis des effets de l'expropriation pour cause d'utilité publique, pour le passé ou pour l'avenir? Qui le soutiendra? L'expropriation pour cause d'utilité publique n'est pas plus visée dans cet article qu'elle ne l'est dans les articles 232 et 250. Peut-elle justifier des réclamations en droit international, de la part de l'Etat

à quel appartiennent des étrangers qui se croient lésés par cette mesure, et ce, quant aux biens qu'elle frappe? Et dans quels cas? Question grave sur laquelle les opinions peuvent être diverses, mais qui, dans tous les cas, sort absolument du cadre des questions soulevées et résolues par les articles 232 et 250, qui par conséquent échappe à la compétence du Tribunal mixte.

Mais, quant à la question de compétence, il nous est impossible de comprendre comment le Tribunal arbitral mixte a pu la résoudre affirmativement. L'argument le plus saillant que l'on rencontre dans son arrêt est le suivant : « Attendu qu'il échet tout d'abord de relever qu'en insérant l'article 250 dans le Traité de Trianon, les Puissances alliées et associées ont voulu mettre les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, entièrement à l'abri de toutes les mesures mentionnées aux art. 232 et à l'annexe de la Section IV ainsi qu'à l'art. 250 lui-même et placer ces droits et intérêts sous l'empire du droit international commun... » Sauf le mot *placer*, qu'il aurait mieux valu remplacer par le mot *laisser*, il aurait été préférable encore de constater, ce qui est la vérité, que l'art. 250 ne s'est pas occupé du droit international commun, qu'il n'a ni placé ni laissé les droits et intérêts des ressortissants hongrois sous l'empire du droit international commun, qu'il ne s'est occupé que de libérer ceux-ci des conséquences des mesures exceptionnelles de guerre autorisées par l'art. 232 et ses annexes. D'où suit nécessairement l'incompétence du Tribunal arbitral mixte pour statuer sur le droit international commun, car il n'est reconnu compétent par l'art. 250 que pour statuer sur l'art. 250 lui-même. Il ne l'est nullement pour statuer sur le droit international commun. Or, les questions soulevées par tous les demandeurs devant le Tribunal étaient des questions de droit international commun et ne se ratachaient aucunement à celles dont s'occupait l'art. 250. Son incompétence était manifeste.

Mais le tribunal, comprenant bien la difficulté, l'impossibilité même de puiser sa compétence, s'agissant de questions de droit international commun, dans le texte de l'art. 250, s'est rabattu sur les travaux préparatoires. Et, bien que les conseils du Gouvernement roumain ne semblent guère s'être préoccupés de cet argument, comme le jugement du Tribunal arbitral mixte l'a relevé et lui a fait bon accueil, nous en dirons un mot. Mais nous observerons tout d'abord que, si les travaux préparatoires peuvent être très utilement consultés quand il s'agit d'élucider un texte obscur ou ambigu, ils ne peuvent jamais prévaloir à l'encontre d'un texte clair et précis. Or, l'excellent jurisconsulte qu'est M. de Lapradelle, lequel a inventé l'argument tiré des travaux préparatoires, s'est parfaitement aperçu que le texte de l'art. 250 ne four-

nit pas le moindre argument en faveur de la compétence du Tribunal arbitral mixte pour statuer sur des questions qui ne se rattachent en rien aux questions qui font l'objet de l'art. 232 et de son annexe, qui sont de pures questions de droit international commun. Mais il préconise une lecture *large* du texte, qui *n'ait rien de minutieux et d'avare*. La compétence du Tribunal arbitral mixte pour statuer sur la grave question de l'expropriation pour cause d'utilité publique, ou de salut public (car il ne s'agit de rien de moins) se dégagerait, avant même tout texte, des principes généraux du droit. C'est bien large et bien vague, et il serait intéressant de savoir quels principes généraux du droit. Toutes les dispositions dont il s'agit ici sont de droit étroit, exceptionnel, et il paraîtrait vraiment extraordinaire qu'un Etat, et un Etat vainqueur, soumette bénévolement à un Tribunal mixte, c'est-à-dire, il faut bien le reconnaître, en fait au jugement d'un seul homme, d'un neutre, les plus graves questions de droit international qui intéressent sa vie sociale, sa vie économique, son salut financier. Mais, dit M. de Lapradelle, la Roumanie y a consenti. Cela n'est pas exact. La Roumanie, ainsi que le constate M. de Lapradelle lui-même, a tout simplement consenti à recourir au Tribunal arbitral mixte « pour le règlement des contestations relatives à la restitution aux ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie, de leurs biens, droits ou intérêts situés en territoire transféré, *telle qu'elle est prévue par l'article 250 du traité* ». Ceci est clair, aussi clair que l'art. 250 du traité, et nous ne comprenons pas qu'à l'encontre de ces textes si clairs, le Tribunal arbitral mixte, se fondant sur des travaux préparatoires qui ne révèlent qu'une prétention incidentelle de la Hongrie, *non admise par la Roumanie* et repoussée absolument par le texte, ait revendiqué pour le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois le droit monstrueux de juger, en dehors de toute guerre, sans recours possible, les plus hautes questions, les questions les plus vitales du droit international.

#### *Conséquences pratiques de la décision du Tribunal arbitral mixte hongaro-roumain*

La situation créée par le jugement de ce Tribunal est pleine de difficultés. Elles étaient annoncées d'avance par M<sup>e</sup> Millerand, qui s'est refusé, dès l'abord, à reconnaître la compétence du Tribunal arbitral mixte. « Seule la déférence envers ce Tribunal », disait-il, « nous a amenés ici, étant entendu qu'il ne s'agit que d'exposer les raisons pour lesquelles il est impossible que le Tribunal se déclare compétent et que nous nous refuserons, en toute hypothèse, à plaider le fond. Ai-je besoin d'ajouter, ceci étant dit, et le procès

n'étant qu'une simple apparence, que je réserve, de la manière la plus formelle, au nom du Gouvernement roumain, le droit de prendre, selon les événements, telle décision et telle attitude qu'il jugera utiles ». On ne s'étonnera donc pas que le Gouvernement roumain ait communiqué immédiatement au Président du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois que son arbitre ne siégerait plus dans les affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. Mais, au moment même où il accomplissait cet acte, le Gouvernement roumain crut de son devoir de saisir le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 11, § 2, d'une requête tendant à lui permettre de porter à sa connaissance les raisons qui étaient à la base de cet acte. C'est qu'en effet le Conseil de la Société des Nations *restait* toujours saisi d'une demande formée par le Gouvernement hongrois contre le Gouvernement roumain le 15 mars 1923, aux termes de l'art. 11 du Pacte. Dans cette requête, le Gouvernement hongrois soutenait que la réforme agraire roumaine ne devait pas toucher aux biens immobiliers appartenant aux optants hongrois, vu que les traités leur assuraient la *libre conservation de ces biens*, et demandait au Conseil de la Société des Nations de statuer sur le fond de l'affaire, en prononçant que les *dispositions législatives et administratives du Gouvernement roumain* sont contraires aux traités et en ordonnant que les biens immobiliers des optants hongrois leur seraient restitués.

Le Conseil de la Société des Nations était donc saisi d'une demande formelle par le Gouvernement hongrois. Le 20 avril 1923, le Gouvernement roumain expose son point de vue, ne méconnaît nullement la compétence du Conseil et, le 23 avril, après discussion de plusieurs projets de résolutions soumis à l'acceptation des parties, le Conseil, qui s'est occupé de cette question avec une activité inlassable, renvoie l'examen de l'affaire à sa session de juillet, invitant en même temps les parties à faire tous leurs efforts en vue d'arriver dans l'intervalle à un arrangement amiable. Sur quoi M. l'Ambassadeur Adatci, faisant suite à une mission qui lui avait été confiée par le Conseil, invite les représentants des deux gouvernements à se rendre à Burxelles le 25 mai 1923, afin d'entreprendre sous ses auspices des négociations en vue d'arriver à un accord. Un accord est conclu et signé par les représentants des parties *munis de pleins pouvoirs*, le 29 mai 1923. Mais le Gouvernement hongrois désavoue son représentant et persiste dans cette attitude sévèrement appréciée par le Conseil. Sur quoi le rapport de M. Adatci, *constatant l'accord intervenu*, est approuvé par le Conseil, sur l'avis de Lord Robert Cecil, du Président Branting et de M. Hanotaux, qui exprimèrent leurs opinions que les circonstances spéciales de cette affaire, l'accord intervenu à Bruxelles et

*l'impossibilité dans laquelle se trouverait le Conseil de remplir sa mission si le désaveu des délégués était possible, « imposaient comme solution l'admission du rapport de M. Adatci tel qu'il fut rédigé avant ce désaveu ». Or ce rapport constatait l'accord des deux gouvernements sur des points importants dont le premier était que : « le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants (c'est-à-dire des sujets hongrois) pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire ». La question des absentéistes y était également réglée de commun accord. Tout cela devait être nécessairement à la base des discussions qui pourraient se poursuivre ultérieurement sur la demande soumise par le Gouvernement hongrois lui-même au Conseil de la Société des Nations. La porte restait toujours ouverte à des délibérations ultérieures. Le Conseil n'était certainement pas dessaisi. Il appartenait au Gouvernement hongrois de poursuivre sa demande. Il ne l'a pas fait. A la suite de cette décision du Conseil qui porte la date du 27 juillet 1923, il n'a pas poursuivi la procédure ainsi engagée. Mais il semble avoir eu recours à un moyen ingénieux, trop ingénieux, pour essayer de faire trancher par une autre juridiction les différends qui divisaient les deux Gouvernements et, dès le 27 décembre suivant, ont surgi divers ressortissants hongrois lesquels ont présenté au Tribunal arbitral mixte des requêtes tendant à faire trancher par ce Tribunal, à l'occasion d'un débat sur des réclamations privées, les graves questions de principe sur lesquelles les Gouvernements hongrois et roumain étaient en désaccord, mais qui *avaient été tranchées par une décision du Conseil de la Société des Nations du 27 juillet 1923, à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements.**

Le Conseil de la Société des Nations n'est pas dessaisi. Loin de l'être, il est expressément requis par le Gouvernement roumain de procéder à l'achèvement de sa tâche. Sa compétence est certaine. Mais le Gouvernement hongrois demande au Conseil de la Société des Nations de sanctionner indirectement le jugement rendu par le Tribunal arbitral mixte sur la compétence, en procédant à la nomination de deux juges suppléants pour continuer l'œuvre que ce Tribunal a commencée, et ce sur la base de ce jugement qui a été jusqu'à méconnaître la décision rendue très compétemment par le Conseil, jusqu'à contester l'existence de l'accord international constaté par le Conseil après très mûr examen. Il nous est impossible d'admettre qu'il en puisse être ainsi. Nous ne dirons certes pas que, dans des cas normaux et ordinaires, on ne puisse pas assimiler le retrait par un Etat de son juge arbitral pour une série d'affaires, à son retrait pour toutes les affaires dont le Tribunal serait saisi. Nous dirons simplement que, dans la situation *toute nouvelle*, dans la situation tout à fait exceptionnelle et en

dehors de toutes prévisions où l'on se trouve, le Conseil de la Société des Nations ne peut pas être obligé de condamner, de renier ce qu'il a décidé lui-même, en prêtant la main à la poursuite d'une procédure essentiellement basée sur un jugement qui a méconnu et contesté ce qui avait été décidé et constaté par le Conseil de la Société des Nations dans la plénitude de ses pouvoirs. Il est infiniment préférable que le Conseil continue l'œuvre de conciliation et d'apaisement à laquelle il s'est si généreusement et si largement consacré, et il est à espérer que ses efforts si généreux et si désintéressés seront couronnés de succès.

A part ces considérations, il ne nous paraît pas admissible en principe, que le Conseil de la Société des Nations doive, dans tous les cas où un Gouvernement retire sa mission au juge arbitre, qu'il a nommé, procéder mécaniquement à la nomination de deux arbitres suppléants. On peut supposer qu'un Tribunal arbitral mixte ait encore plus manifestement excédé ses pouvoirs, empiété sur les attributions d'un autre organisme, sur celles du Conseil de la Société des Nations; celui-ci devra-t-il mécaniquement donner suite à cette décision? Nous ne saurions l'admettre. Il a une autre mission, une mission plus haute : une mission de médiateur et de conciliateur. Il en est investi en vertu des art. 11, 12 et 15 du Pacte. Il y a plus : il en a été investi par les parties elles-mêmes. C'est à lui et non à un autre corps quelconque que cette mission a été confiée. Nous ne croyons pas qu'un autre organisme quelconque soit mieux qualifié pour la remplir. Dans des questions comme celles sur lesquelles les membres du Conseil pourraient être amenés à se prononcer, il n'y a pas seulement des considérations de droit pur à examiner. Le droit pur international est parfois imparfaitement fixé. Il se fait, il s'élabore tous les jours. Il se fait en tenant compte, il faut bien le dire, des considérations d'opportunité, des considérations politiques, économiques, sociales même, sur lesquelles il doit se fonder. Et quel corps est plus capable de se prononcer, en pareille matière, que le Conseil de la Société de Nations? Nous ne croyons même pas que, dans des cas de ce genre, il soit utile de prendre l'avis de la Cour permanente de Justice internationale, corps purement juridique qui ne fait qu'interpréter et expliquer les principes généralement admis en droit international et qui, dans certaines hypothèses, comme dans l'affaire du *Lotus*, ne peut que se borner à constater qu'il n'y a pas de principes généralement admis, qui ne peut, dans la même mesure que le Conseil de la Société des Nations, tenir compte des exigences de la vie politique, de la *vie sociale* des Etats entre lesquels elle est appelée à se prononcer.

Le Conseil est-il obligé de demander l'avis de la Cour suprême? Nul ne le soutiendra et il l'a lui-même constaté. Il agira dans sa



suprême indépendance, suivant les nécessités de l'heure, comme il l'a fait précédemment, dans l'intérêt souverain de la paix du monde. Dans certaines circonstances il a pris l'avis de la Cour permanente. Dans d'autres, il n'a pas cru devoir le faire, comme dans l'affaire de Corfou où, malgré les très délicates questions de droit qui se posaient, il s'est contenté de prendre l'avis de son comité de juristes. Dans l'espèce, il semble bien qu'il soit urgent de prendre une décision; et le principal motif qui plaide contre le recours à la Cour suprême, c'est qu'il en résultera inévitablement des lenteurs. Or, les représentants officiels de la Roumanie n'ont pas hésité à signaler, avec une rude mais nécessaire franchise, les dangers de la situation actuelle. Des siècles de servage en Roumanie, de sujétion à une race étrangère, ont créé cette situation. La révolution ou la réforme agraire par expropriation pour cause d'utilité publique, il n'y avait pas de milieu! Déjà, une révolution dont la répression a été sanglante, avait éclaté en Roumanie en 1907. Si la classe rurale se sent simplement menacée de la suspension, du reste impossible, de cette mesure, ou de sa subordination à des charges qui pèseraient sur elle et que la Roumanie serait dans l'impossibilité de supporter, la guerre sociale semble à craindre.

D'autre part, dans sa note adressée à la Conférence de la Paix le 19 février 1920, la Hongrie demandait simplement qu'aucun bien appartenant à ses ressortissants et se trouvant sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne fût exproprié en vertu d'une mesure qui, dans les *mêmes conditions*, ne s'appliquerait pas aux sujets de l'Etat expropriant. Or, en fait, leur situation est identique, par suite d'arrêtés successifs soumettant les Roumains absolument aux mêmes mesures que les étrangers, et la loi du 30 juillet 1921 a consacré formellement cette règle en ne faisant aucune distinction entre les uns et les autres. La Hongrie ne peut plus le contester. Mais, battue sur ce terrain, elle a élevé ses prétentions. Elle avait demandé l'égalité. Elle ne peut plus la contester. Elle l'a. Mais elle demande un privilège, de manière à ne pas même subir les conséquences de la baisse du change depuis le décret d'expropriation, à l'exclusion des sujets roumains et des ressortissants des Etats vainqueurs qui, comme l'Etat roumain lui-même, comme tous ses créanciers, supportent les conséquences de cette baisse. Est-ce admissible?...

En tout cas, le Conseil est saisi. Il l'est par les deux Parties. Il ne semble pas qu'il puisse faillir à l'achèvement d'une tâche qu'il tient de la confiance des deux parties en cause aussi bien que du Traité, qu'il a poursuivie avec dévouement, qu'il a en partie accomplie et qu'il mènera à bonne fin.

*Observations additionnelles.*

Au moment où nous venions de terminer le travail qui précède, on nous communique un remarquable article qui vient de paraître dans l'*Europe nouvelle* (pp. 1450 et suiv.) et qui est dû à la dateur, avec M. James Brown Scott, de l'Institut des Hautes Etudes plume de notre savant confrère et ami, M. Alejandro Alvarez, fon-internationales américain. Dans son étude sur le litige hongaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations, M. Alvarez aboutit à des conclusions identiques aux nôtres. Mais il aborde et résout une question que nous n'avons pas approfondie, parce qu'il ne nous paraissait pas indispensable de le faire, bien que notre opinion puisse déjà être déduite de l'ensemble de nos observations. C'est celle des droits d'un Etat sur les immeubles situés dans son territoire et appartenant à des étrangers. Il rapporte tout d'abord, plus complètement que nous-même, les conclusions adoptées par le Comité du Conseil de la Société des Nations et sanctionnées ensuite par le Conseil, conclusions approuvées même par les délégués, munis de pleins pouvoirs, du Gouvernement hongrois. Ces conclusions se résument en somme en ces deux principes : 1° Que la réforme agraire adoptée par la loi roumaine et l'expropriation qu'elle implique et consacre, s'appliquent aux ressortissants hongrois comme aux sujets roumains ; 2° Que les ressortissants hongrois ne peuvent être traités plus défavorablement que les sujets roumains. Le premier point est incontestable au point de vue des principes généraux, auxquels l'art. 250 du Traité de Trianon n'a pas apporté la moindre dérogation. Il ne concerne, en effet, que les mesures exceptionnelles de guerre, comme nous l'avons démontré, et la libération des effets de celles-ci. Supposer qu'il ait eu pour effet et pour but de régler, pour le présent et pour l'avenir, le régime de paix entre la Roumanie et la Hongrie et d'attribuer aux ressortissants de celle-ci, la nation vaincue, un privilège exorbitant et absolument inconnu en droit international, passerait toute compréhension. Quant à la seconde proposition, c'est une pure concession de la Roumanie. Elle se justifie au point de vue de l'équité. Rien ne l'impose et beaucoup d'auteurs, même les plus récents, enseignent dans leurs ouvrages sur le droit international qu'il faut appliquer tout simplement la *lex rei sitae*.

Nous croyons donc pouvoir adhérer pleinement aux conclusions du savant travail de M. Alvarez, en modifiant cependant les termes, dans une très légère mesure, et nous sommes d'avis :

1° Que l'application des lois agraires roumaines aux biens des ressortissants hongrois en Transylvanie ne rentre nullement dans

le cadre des stipulations de l'art. 250 ni de l'art. 232 ou d'aucun autre article du Traité de Trianon;

2° Que le gouvernement roumain, en appliquant aux ressortissants hongrois comme à ses propres sujets les dispositions de ses lois agraires, n'a violé aucun principe de droit international;

3° Qu'il n'est nullement tenu, en tout cas, de les indemniser dans une plus large mesure que ses propres ressortissants;

4° Que le Tribunal arbitral mixte institué par le Traité de Trianon, avec une mission strictement limitée, n'a aucune compétence pour apprécier le dommage causé à des ressortissants hongrois par l'application des lois agraires roumaines, lesquelles n'ont aucun rapport avec les mesures exceptionnelles de guerre dont ils sont libérés par l'art. 250 du traité et dont ils étaient frappés par l'art. 232;

5° Qu'enfin, s'agissant beaucoup moins d'une question juridique, laquelle a été résolue, conformément du reste à l'accord des parties, que d'en déduire les conséquences en fait, il paraît superflu de demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale et qu'il semble opportun que le Conseil poursuive jusqu'au bout, sur la base des principes généraux et des rétro-actes, la tâche à laquelle il s'est consacré.

Nous n'avons pas cru devoir faire état dans le cours de cette étude, des consultations très savantes produites par chacune des parties à l'appui de sa thèse, notamment celles de MM. Dupuis, Pillet et de Lapradelle, etc., à l'appui des prétentions hongroises, d'autant plus qu'elles ont été complètement reproduites dans le recueil de M. de Lapradelle. Nous n'avons pas même fait état de celles produites à l'appui de la thèse roumaine, bien que l'on n'ait pas jugé à propos de les reproduire dans ce recueil, même celle de M. Limburg, conseiller d'Etat, ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats de La Haye, membre de la délégation des Pays-Bas auprès de la Société des Nations, bien qu'elle nous ait paru très forte. S'agissant d'un principe aussi essentiel que celui du droit d'un Etat d'exproprier pour cause d'utilité publique même les biens des étrangers, nous attachons moins d'importance à des consultations élaborées sur des cas concrets qu'aux doctrines générales exposées par les plus grandes illustrations du droit international. Bornons-nous à citer : Von Bar (*Lehrbuch des internationalen Privat und Strafrechts*, p. 96); von Listz (*Das Volkerrecht*); de Louter (*Droit international public*); Fauchille (*Droit international public*, t. 1, p. 530); Philimore (II, 4); Oppenheim (I, § 320); Calvo (I, p. 359); Weiss, Surville et Arthuys, etc., etc.; parmi les ouvrages spéciaux sur l'expropriation : Dupont et Delalleau. Nous ne croyons pas

que, sur le principe même, il puisse y avoir des opinions divergentes. Les biens des étrangers y sont soumis comme les biens des sujets, les biens des Hongrois situés en Roumanie comme les biens des Roumains. Ce n'est pas pour les soumettre à cette loi commune que l'art. 232 du traité a été édicté. Et l'art. 250 n'a pas pu avoir pour objet de les en affranchir par un privilège vraiment monstrueux, alors que les biens des Roumains et les biens de tous leurs alliés dans la grande guerre y sont soumis.

---

# Une phase nouvelle du différend Roumano-Hongrois<sup>(1)</sup>

L'affaire des optants devant le Conseil de la Société des Nations  
(17-19 Septembre 1927)

PAR

Marcel SIBERT

*Professeur de Droit International Public  
à l'Université de Lille*

---

Le 16 août 1922, le Gouvernement hongrois attirait l'attention de la Conférence des Ambassadeurs sur l'expropriation par le Gouvernement roumain, au titre de la Réforme agraire, des biens immobiliers appartenant, dans les territoires transférés par le Traité de Trianon au Royaume de Roumanie, aux personnes qui, tout en ayant leur indigénat dans ces territoires, avaient opté pour la nationalité hongroise aux termes des articles 63 et 64 du traité précité ainsi que de l'article 3 du Traité des Minorités roumain.

« Le 31 août 1922, la Conférence des Ambassadeurs informa le Gouvernement hongrois que ses réclamations se référaient entièrement aux stipulations du traité entre la Roumanie et les Principales Puissances alliées et associées relatif au minorité et devaient, conformément à ce traité, être adressées à la Société des Nations. Sur une nouvelle requête du Gouvernement hongrois, la Conférence des Ambassadeurs, par une lettre en dat du 27 février 1923, fit savoir à la Hongrie qu'elle, ou un autre Membre de la Société, devait prendre l'initiative de porter la question devant le Conseil de la Société (1) ».

S'adressant en effet au Conseil, la Hongrie lui demanda d'examiner l'affaire au fond et de prononcer que les dispositions législatives et administratives de la réforme agraire étaient contraires aux traités ; d'assurer pour l'avenir une attitude conforme aux dispositions des traités ; d'ordonner que les biens immobiliers des

---

(1) Article paru dans la *Revue générale de Droit International public*, n° 5, 1927.

(1) Cet exposé des faits est emprunté au rapport de Sir Austen Chamberlain, rapporteur du Comité des Trois, à la session du Conseil du 17 au 19 septembre 1927.

optants hongrois leur fussent restitués et maintenus exempts de toutes charges contraires aux dispositions des traités ; qu'enfin une indemnité complète pour dommages subis fût accordée aux individus lésés.

En avril et en juillet 1923, le Conseil procéda à l'examen de l'affaire.

Le 5 juillet 1923, les négociations intervenues en mai à Bruxelles entre les représentants de la Hongrie et de la Roumanie sur le désir exprimé par le Conseil, furent l'objet de discussions prolongées. Le délégué roumain fit état des « Accords » de Bruxelles, le délégué hongrois déclara qu'aucun accord n'avait été conclu.

A l'exception du délégué hongrois qui s'abstint de voter et déclara qu'à son avis la question restait entière, tous les membres du Conseil adoptèrent une résolution invitant les deux gouvernements à faire « tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays (2) ». Le Conseil s'y déclarait persuadé que le Gouvernement hongrois « s'emploierait de son mieux pour apaiser les esprits des ressortissants », et que « le Gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux traités et aux principes de justice qu'il déclare avoir mis à la base de sa législation agraire », ferait « la preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois ».

L'affaire en était là quand, à partir de décembre 1923, « furent déposées au Secrétariat du Tribunal arbitral roumano-hongrois, prévu à l'art. 239 du Traité de Trianon, un certain nombre de requêtes de ressortissants ou optants hongrois ayant des propriétés dans les territoires transférés à la Roumanie, demandant, entre autres, au Tribunal de déclarer que les mesures restrictives du droit de propriété appliquées à leurs meubles et à leurs immeubles par l'Etat roumain en application et conséquences de la réforme agraire, étaient contraires aux stipulations de l'article 250 du Traité de Trianon et de condamner ledit Etat à la restitution ».

En 1925, le Gouvernement roumain déposa des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du tribunal. Sans accepter le second moyen qui demeura finalement seul invoqué par le gouvernement, à savoir que les mesures prises notamment contre la propriété des optants hongrois ne sauraient constituer une mesure de saisie ou de liquidation au sens de l'article 250 du Traité de Trianon et que, par conséquent, elles n'entrent pas dans la compétence du tribunal, ce dernier, le 10 janvier 1927, s'est

---

(2) P. v. 25<sup>e</sup> session du Conseil J. O. de la S. D. N. Août 1923, pp. 586 et suiv. et annexes 533 et 533a (*ibid.* pp. 1009 et suiv.).

déclaré compétent en vertu de l'article 250, paragraphe 3, du Traité de Trianon, et enjoignit au défendeur (Roumanie) de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

« Le 24 février 1927, la Roumanie fit savoir au Tribunal qu'elle s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que, en conséquence, son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. Elle saisit en même temps le Conseil, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, d'une requête tendant à lui permettre de porter à la connaissance du Conseil les raisons qui lui ont dicté son attitude ».

Le 7 mars 1927, le Conseil de la Société des Nations entendit l'exposé de M. Titulesco, représentant de la Roumanie (3). Répondant à cet exposé, le représentant hongrois demanda au Conseil de désigner, « conformément à sa pratique et aux stipulations des traités », avançait-il, « deux ressortissants d'Etats restés neutres pendant la guerre comme arbitres remplaçants, pour que chaque Etat ait la possibilité de choisir, le cas échéant, le remplaçant de l'arbitre national défaillant de l'Etat adverse (4) ».

C'est alors que le Conseil pria le représentant britannique de rapporter sur la question dans la plus prochaine session du Conseil. Pour son étude, à Sir Austen Chamberlain furent priés de s'associer le représentant du Chili et le représentant du Japon. Ainsi fut formé le Comité dit « Comité des Trois » qui, au cours de la session de juin 1927 du Conseil, se tint « en liaison étroite avec les représentants des deux gouvernements ».

Jugeant impossible « d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil, et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu (5) », le Comité tenta d'aboutir à une solution d'ensemble qui eût « clos le débat et amené l'apaisement ».

Aucune des deux parties toutefois ne crut pouvoir se rallier « aux formules de conciliation proposées par lui ».

Après une dernière tentative de conciliation le 2 septembre 1927, « se trouvant dans la nécessité de rechercher la solution par d'autres moyens », le Comité des Trois procéda à un examen minutieux de la question de compétence du Tribunal arbitral mixte. Pour mieux examiner ce problème, le Comité prit l'avis « de hautes compétences juridiques (6) ». L'étude à laquelle il

(3) *J. O. de la S. D. N.*, avril 1927, pp. 350 et suiv.

(4) *La Réforme agraire en Roumanie et les Oplants hongrois de Transylvanie devant la S. D. N.* Bucarest. Imp. de l'Etat 1927, p. 71 et *J. O. de la S. D. N.*, avril 1927, p. 370.

(5) Rapport de Sir Austen CHAMBERLAIN, 47<sup>e</sup> Session du Conseil. Séance du 17 sept. 1927. 10 heures. Doc. C. 47<sup>e</sup> Session. P. V. 1 (1), p. 4.

(6) Rapport CHAMBERLAIN. *Ibid.*, p. 5.

procéda dans ces conditions le conduisit à dégager, quant au fond, les trois principes suivants :

« 1<sup>er</sup> Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

« 2<sup>e</sup> Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

« 3<sup>e</sup> Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissants hongrois ».

Développant sa pensée tout en la précisant, le Comité faisait suivre l'énoncé du principe 3 du commentaire ci-dessous :

« La faculté que se sont réservée les Puissances alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie de biens hongrois par le gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois ».

Le principe 2 fut, lui aussi, complété comme suit :

« Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément, ou qui aboutirait nécessairement, à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, *comme tels*, en violation de l'article 250, et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire ».

Une fois posés ces principes, le Comité suggéra au Conseil : a) d'inviter les parties à s'y conformer ; b) d'inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.

Quelle a été la réponse du Conseil aux suggestions du Comité ?

1<sup>o</sup> Le Conseil n'a pas invité la Roumanie à réintégrer son juge ;



il n'a pas désigné les deux arbitres suppléants visés par la demande hongroise (7).

2° Il a estimé pouvoir, en vertu de l'article 11, alinéa 2, du Pacte, et malgré la décision en date du 10 janvier 1927 du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énoncés dans le rapport (8).

3° Le Conseil s'est décidé sans recourir à l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale. Sur la question de savoir s'il y a matière à demander l'avis de la Cour, conformément à la proposition du Président toute décision a été ajournée jusqu'au mois de décembre 1927.

Les faits ci-dessus rappelés soulèvent entre autres questions les points suivants qui seuls seront ici examinés.

★★

1° Aux termes de l'article 239 du Traité de Trianon :

« a) Un tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune  
« des Puissances alliées et associées d'une part, et la Hongrie  
« d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise  
« en vigueur du présent traité. Chacun de ces tribunaux  
« sera composé de trois membres. Chacun des gouverne-  
« ments intéressés désignera un de ces membres. Le Prési-  
« dent sera choisi à la suite d'un accord entre les deux  
« gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président  
« du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une  
« et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies  
« par le Conseil de la Société des Nations et, jusqu'au mo-  
« ment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y  
« consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances  
« qui sont restées neutres au cours de la guerre.

« Si, en cas de vacance, un gouvernement ne pourvoit  
« pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus  
« prévue d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi

(7) Quarante-septième session du Conseil: Quatrième séance publique, 19 septembre 1927 à 15 heures. Doc. C./47<sup>e</sup> Session. P. v. 4. (1), pp. 4 et suiv.

(8) Il a fait une proposition aux parties qui gardent leur entière liberté d'action. (*Déclaration de M. Urrutia*, P. v. 4, p. 4).

Usant de cette liberté, la Hongrie a refusé d'accepter les trois principes du rapport. La Roumanie au contraire s'est déclarée prête à accepter le rapport si la Hongrie l'acceptait.

Le Conseil a invité les deux parties, pour leur permettre le temps de la réflexion, à ne pas donner leur réponse définitive sur la recommandation avant le mois de décembre 1927.

« par le gouvernement adverse parmi les deux personnes  
« mentionnées ci-dessus, autres que le Président ».

2° Le § 1<sup>er</sup> de l'Annexe de la Section VI, partie X, du Traité de Trianon dispose :

« En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal, ou si un membre du Tribunal se trouve, pour une  
« raison quelconque, dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination  
« sera employée pour pourvoir à son remplacement ».

3° L'article 250 du Traité de Trianon déclare :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'annexe  
« de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux sur les  
« territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne  
« seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de  
« ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants  
« droit. libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre  
« mesure de disposition, d'administration forcée ou de  
« séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la  
« mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans  
« l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures  
« en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les  
« ressortissants hongrois en vertu du présent article seront  
« soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239 ».

4° L'article 11 du Pacte de la Société des Nations dit :

« Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace  
« de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des  
« membres de la Société, intéresse la Société tout entière et  
« que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le  
« Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à  
« la demande de tout membre de la Société.

« Il est en outre déclaré que tout membre de la Société  
« a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à  
« affecter les relations internationales et qui menace par  
« suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations,  
« dont la paix dépend ».

## 5° L'article 14 du Pacte de la Société des Nations déclare :

« Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale.

« Cette Cour connaîtra de tous les différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi (*dans le texte anglais* : The Court may also give) des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée (*dans le texte anglais* : referred to it by the Council or by the Assembly) ».

De ces textes et des principes généraux du droit international, il résulte trois conséquences :

1° Le Conseil de la Société des Nations n'avait pas à désigner et ne pouvait pas désigner d'arbitres suppléants pour remplir au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois la place laissée libre par le rappel de l'arbitre roumain ;

2° Le Conseil a pu valablement connaître de la requête roumaine sur la base de l'article 11 alinéa 2 du Pacte, malgré la décision du T. A. M. en date du 10 janvier 1927 ;

3° Il a pu ce faire sans recourir à l'avis de la Cour : loin qu'il eût dû recourir, dans les circonstances de l'affaire, à cet avis, il n'aurait pas pu et il ne pourrait pas le demander sans méconnaître le régime juridique des demandes d'avis.

## PREMIER POINT

Le Conseil de la Société des Nations n'était pas tenu de désigner et ne pouvait pas désigner d'arbitres pour que fût remplie au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois la place laissée libre par le retrait de l'arbitre roumain et assuré le fonctionnement de ce tribunal.

A supposer (pour l'instant et contrairement à ce qui sera expliqué) que le Conseil ait eu le pouvoir de désigner, dans les circonstances de l'affaire, les arbitres suppléants, était-il tenu de les désigner ? Sa compétence était-elle liée ? La réponse par la négative s'impose pour les raisons suivantes, qui tiennent : — 1° à la nature du Conseil ; — 2° à la nécessité inéluctable qui s'impose à lui de concilier les pouvoirs d'ordre particulier (dans l'espèce, collaboration à l'exécution des traités) que les traités lui ont reconnus avec les pouvoirs qu'il tient du Pacte de la Société des Nations ; — 3° au contenu de la décision du 10 janvier 1927.

Avant d'examiner chacune de ces raisons, notons, sans nous y attarder, que la forme empruntée par la rédaction du traité (article 239) ne doit pas entrer ici en ligne de compte. Il serait en vérité bien osé de conclure à la compétence liée du Conseil de ce que le texte anglais emploie le « shall » impératif, tandis que le texte français, moins catégorique, utilise le simple futur (Le Président sera choisi à la suite d'un accord... Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président... et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre de le remplacer seront choisies par le Conseil de la Société des Nations...). Plus haut que la terminologie qu'emprunte le droit, il y a le droit lui-même et ses principes; plus haut que les grammaires de deux nations, il y a la logique des institutions, le mécanisme juridique, la valeur des précédents. Il ne faut pas vouloir ressusciter les morts ni, avec le juge célèbre qui a tué l'esprit d'un Beaumarchais, l'attachement désordonné à la « forme ».

Allons donc au fond du droit et à ses enseignements. On y découvre, avons-nous dit, trois raisons primordiales en faveur de la compétence non liée du Conseil.

#### 1° Première raison.

Le Conseil de la Société des Nations, comme la Société elle-même (9), est politique de sa nature. Politique il est :

(a) par les modalités de sa naissance qui l'ont fait apparaître parmi les nations, après l'opposition des petites et moyennes Puissances, comme le corps où les Etats à intérêts généraux devaient avoir « à titre permanent » « une majorité de justesse » en face des Etats à intérêts limités dotés de sièges temporaires « sans qu'on se fût d'ailleurs entendu sur le mode de renouvellement » de ces sièges ;

(b) par les événements eux-mêmes qui ont entraîné pour conséquence d'abord l'élargissement progressif de ce haut organisme, et en tout dernier lieu la réforme de septembre 1926, dont un appréciateur sévère a pu cependant dire : « le principal élément en est un Règlement des Elections des membres non permanents du Conseil qui rend un tel caractère de circonstance qu'elle (l'Assemblée) se réserve implicitement la liberté d'en écarter l'application (10) ».

(9) LARNAUDE (*La Société des Nations*, 1920, p. 8) écrit : « La S. D. N. n'est pas autre chose qu'une forme de vie politique internationale. » SCILLE (*Une crise de la S. D. N.*, 1927, p. 2) la considère « comme un phénomène d'organisation politique et sociale internationale. »

(10) SCILLE, *op. cit.*, p. 6.

Politique encore est le Conseil de la Société, et ci notamment

c) par son recrutement dans les plus hautes sphères de la vie gouvernementale ou diplomatique des Etats;

d) par la nature de la compétence générale qu'il exerce dans l'intérêt de la paix et que révèlent avec une force caractéristique les expressions mêmes employées par les articles 11 et 15 du Pacte (11) : « guerre », « menace de guerre », « différend susceptible d'enfraisner une rupture », « circonstance de nature à affecter les relations internationales »;

e) par la nature des compétences spéciales d'ordre politique qu'il tient des traités à propos du gouvernement de la Sarre, de la protection de Dantzig, du contrôle des rapports entre Etats et minorités, etc....;

f) par sa procédure qui, malgré l'emploi fait à tort, parfois, du mot « juridiction » pour parler de l'activité du Conseil, n'a rien de commun avec la procédure juridictionnelle, laquelle aboutit toujours à une constatation faite par le juge avec force de vérité légale;

g) par les méthodes employées pour aplanir les différends, a écrit enfin tout récemment un autre auteur (12), affirmant qu'« ils ont tous été réglés par des moyens diplomatiques ».

Si tel est, comme nous le pensons, le caractère dominant du Conseil, quelle conséquence en tirer du point de vue de la question posée ?

Le pouvoir politique, autrement dit le pouvoir de prendre au nom de tous, les décisions les mieux appropriées aux besoins de la communauté (13) — quelle que soit l'étendue de cette communauté — peut bien appartenir, selon les civilisations et les époques, de manière exclusive ou par voie de partage, directement ou indirectement, à tel ou tel organisme.

La variabilité de ces organismes n'affecte en rien le caractère fondamental du pouvoir politique, qui est de se décider, en principe et tant que des normes restrictives n'auront pas limité sa liberté absolue, qui demeure la règle, par des motifs de pure opportunité. Or, si l'on se demande comment jouera la faculté de limiter, par des ordres impératifs, la possibilité en principe illimitée du pouvoir politique de décider au nom de l'opportunité, on se trouve en présence de deux constatations : 1° la limitation — parce qu'elle est une mesure restrictive — doit être formulée de manière claire, précise et posée en termes tels qu'elle ne puisse

(11) ROUSSEAU : *La Compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux*, Paris, 1927, p. 20.

(12) REBELLOU : *Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927, p. 52.

soulever le doute ; 2° la limitation — parce qu'elle touche à l'intérêt commun — ne peut pas être le fait de quelques-uns, elle peut émaner seulement de celui ou de ceux qui sont qualifiés pour parler au nom de l'intérêt de tous au sein de la communauté.

Appliquons ces idées au cas présent et à la question qu'il soulève : le Traité de Trianon a-t-il pu imposer au Conseil de la Société des Nations le *devoir juridique* de désigner des arbitres suppléants pour que le Tribunal arbitral mixte fût mis à même de poursuivre son fonctionnement dans les affaires agraires ? — On arrive à la conclusion qui suit : le Conseil de la Société est par dessus tout un organe politique : il doit donc, en règle générale, se décider d'après des considérations de pure opportunité. Affirmer (comme l'aurait fait le traité, dit-on d'un certain côté) qu'il doit désigner les arbitres suppléants équivaldrait à limiter le pouvoir, en principe *illimité*, qui appartient au Conseil de se décider au nom de l'opportunité. Pour qu'une telle restriction à la liberté du Conseil eût été possible, il aurait fallu qu'elle fût posée d'une manière indiscutable, en des termes précis et concordants ; or, les deux textes — anglais et français — du traité n'offrent pas cette qualité — avons-nous déjà remarqué — puisque le premier, plus catégorique, emploie le mot « shall », tandis que l'autre (qui fait foi) dispose au futur. — Surtout, pour que la liberté du Conseil se soit trouvée limitée, pour qu'à son pouvoir absolu de décision sur la base de l'opportunité soient substitués la compétence liée du Conseil et le devoir de désigner les arbitres suppléants, il aurait fallu que cette limitation émanât non pas de certains membres de la Société des Nations (les signataires du traité), mais de la Société entière, c'est-à-dire de tous ses membres également juges, mais seuls juges de la mesure dans laquelle, au nom de l'intérêt social invoqué, un des organes de la Société peut ne pas exercer la plénitude de sa compétence.

#### 2° Seconde raison.

La nécessité où se trouve le Conseil de concilier certains pouvoirs particuliers, que des traités ont cru bon de lui attribuer, avec sa compétence constitutionnelle — celle qu'il tient du Pacte — lui interdisait d'estimer qu'il y ait à sa charge devoir juridique de désigner des arbitres suppléants.

Pour l'embryon de Société politique internationale que constitue la Société des Nations, le Pacte demeure la loi fondamentale, la loi supérieure, plus forte que les délibérations des Assemblées ou que les résolutions du Conseil. Toutes les conséquences qui découlent de cette loi fondamentale pour les organes de la Société, sous forme notamment d'attribution de compétence générale ou

d'attributions spéciales, participent de cette force et de cette supériorité. Si donc il advient que, dans l'intérêt le plus élevé de la bonne entente entre les nations dont la paix dépend, deux ou plusieurs membres de la Société s'entendent pour demander au Conseil d'accomplir des actes qui ne sont pas compris dans l'énumération des attributions spéciales du Conseil, ce dernier ne pourra les accomplir que s'il n'y a pas, soit dans les principes, soit dans les effets, contrariété entre ces actes et la *compétence constitutionnelle* (générale ou spéciale) du Conseil. Si, en exécutant ces actes, le Conseil devait méconnaître les règles fondamentales du Pacte et le but qu'elles ont en vue : la paix entre les nations, le Conseil ne saurait être tenu de les accomplir. Loin donc que le Conseil de la Société soit l'exécuteur automatique des décisions que des parties ont peut-être entendu l'obliger à prendre, le Conseil a un devoir, et un seul, non pas celui d'obéir aux parties, mais d'examiner dans quelle mesure, en cédant à leurs instances, il ne s'écartera pas du Pacte, de sa lettre et de son esprit, de son texte et de ses fins.

Dans le cas présent, par conséquent, un unique devoir incombe et, le cas échéant, incomberait encore au Conseil ; c'est d'examiner, en son âme et conscience, si la nomination par lui des arbitres suppléants (à condition qu'elle soit juridiquement possible) sert les fins visées par l'article 11 alinéa 2 du Pacte, c'est-à-dire la paix elle-même ou la bonne entente entre les nations dont la paix dépend. Poser de la sorte la question, en concluant sur ce second point, n'est-ce pas la résoudre sans qu'il soit nécessaire de s'y apesantir ? A la suite de la décision du 10 janvier 1927, la Roumanie, mise par la sentence du T. A. M. en présence d'un excès de pouvoir du tribunal arbitral, a retiré son arbitre de ce tribunal, pour toutes les affaires dites agraires. La désignation d'un troisième arbitre — cela est d'évidence — ne changerait pas l'orientation des décisions de cette juridiction à trois : l'impasse où se sont trouvés engagés les rapports entre deux pays voisins à la suite de la décision du T. A. M. se resserrerait par le fait que la même cause appellerait les mêmes effets : la prolongation du conflit en aviverait l'acuité. Mettre par une désignation d'arbitres suppléants le tribunal arbitral à même de reprendre l'examen des affaires agraires, cela serait sans doute sauver la cause d'un arbitrage argué d'excès de pouvoir par l'une des parties et que la doctrine d'autorités incontestables permet de reconnaître comme tel (13), cela ne serait pas sauvegarder la cause plus élevée de la paix.

(13) Cf. J. BASDEVANT, G. JÉZU, N. POLITIS, *Les traités de paix ont-ils limité la compétence législative de certains Etats*, dans la *Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'Étranger*, 1927 (septembre), p. 442 et suiv. Adde Alejandro Alvarez :

### 13° Troisième raison.

Loin que le Conseil ait le devoir de procéder à la désignation d'arbitres suppléants, pour que le T. A. M. se trouve en mesure de continuer ses opérations dans les « affaires agraires », la décision du 10 janvier 1927, en raison de son contenu, lui ferait un devoir, dans la circonstance, de s'abstenir de les désigner, quand même en aurait-il la faculté.

C'est que le pouvoir, même à base d'opportunité politique, comme c'est le cas de celui que l'art. 11 alinéa 2 du Pacte (14) reconnaît au Conseil, ne peut pas être amené à franchir les frontières du droit, ni, quand il n'existe pas de droit, les frontières de l'équité ou de la morale. C'est pourtant ce qui aurait lieu si le Conseil se croyait tenu à procéder et s'il procédait à la désignation des arbitres pour permettre la reprise des opérations du T. A. M., dont émane la sentence du 10 janvier 1927.

La preuve n'est plus à apporter que cette décision est entachée d'excès de pouvoir. Les jurisconsultes éminents que le « Comité des Trois » a consultés et à l'opinion desquels il s'est rallié l'ont admis (15) : au reste, l'excès de pouvoir ressort clairement des faits de la cause. En effet, pour que le T. A. M. ait pu valablement se déclarer compétent aux fins de connaître des atteintes portées à la propriété des optants hongrois de Transylvanie, il eut fallu que les mesures entraînant ces atteintes constituent la liquidation interdite, dans les territoires transférés, par l'article 250 du traité de Trianon. Or, il est impossible, sans méconnaître et la notion de liquidation et la nature des dispositions agraires prises par le législateur roumain, d'attribuer le caractère d'une liquidation aux mesures d'application générale qui, contre indemnités (même jugées insuffisantes par les intéressés), ont privé les optants des grandes propriétés visées par la réforme agraire. Qu'est-ce, en effet, que la liquidation? Une opération dont les origines et le but sont en liaison directe avec la dernière guerre. Le premier de ces points a été lumineusement expliqué par le professeur Gidel lui-même dans son livre *le Traité de Versailles et les biens privés ennemis* (16), le second en particulier vient de l'être par les pro-

*La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la S.D.N. Europe nouvelle du 20 oct. 1927.*

(14) Cf. le second point de cet exposé.

(15) Déclarations du Comte ARONNI à la séance du Conseil en date du 17 septembre 1927 à 15 h. 45 (Doc. C, 47<sup>e</sup> Session. P. v. 2 (1), p. 11 haut). « Il (le représentant de l'Empire britannique) a dit, se rangeant à l'avis des jurisconsultes éminents que le Comité des Trois a consultés — avis auquel le Comité des Trois avait adhééré — une chose qui, jusqu'ici, n'avait pas encore été prononcée aussi clairement dans le rapport : « Le Tribunal arbitral mixte a dépassé ses pouvoirs... »

(16) Page 61, le professeur GIDEL écrit : « Pendant la guerre, grâce à l'institution des séquestres, il avait été possible de sauvegarder les biens des personnes physiques et morales, avec lesquelles les relations d'ordre économique étaient prohibées. Mais, après la



fesseurs Jules Basdevant, Gaston Jèze et Nicolas Politis, ministre de Grèce à Paris, dans leur remarquable étude : « *Les Traités de paix ont-ils limité la compétence législative de certains Etats* (17). » « Le régime des liquidations des biens (allemands), écrivent-ils, avait pour but de fournir aux Puissances alliées et associées les éléments de réparation alors que les ressources (de l'Allemagne) sont reconnues n'être pas suffisantes pour assurer complète réparation des dommages causés par la guerre ». « Dès lors », concluent ces auteurs, « les liquidations sont caractérisées par deux traits essentiels : 1° elles sont des faits de la guerre ou des suites de la guerre ; 2° elles visent uniquement les biens ennemis ». — Si la mesure n'offre pas un lien étroit de connexité avec la guerre de 1914-1918, c'est-à-dire si elle n'en est pas la conséquence directe et nécessaire, et si elle ne porte pas exclusivement sur des biens ennemis, il n'y a pas liquidation aux termes de l'art. 297 du traité de Versailles ou, en ce qui nous occupe ici, de l'art. 232 du traité de Trianon, et le T. A. M. prévu par l'art. 239 de ce traité est incompétent pour connaître des conséquences de la mesure. Cela étant, dans le cas de la législation roumaine en matière d'expropriations agraires, que constate-t-on : — 1° la mesure, loin d'être limitée aux ressortissants hongrois et de nuire à eux seuls, a été une mesure générale, frappant indistinctement, sans considération de nationalité, les propriétaires de terres de plus d'un certain tenant ; — 2° la législation agraire de la Roumanie n'a pas été la conséquence directe et nécessaire de la guerre de 1914-1918. Deux considérations le prouvent : a) C'est un fait avéré que l'idée de la réforme date bien d'avant la « guerre mondiale », exactement de la révolution agraire de 1907 (18) : la loi du 17 juillet 1921, applicable au Vieux Royaume, celle du 30 juillet 1921, qui organisa l'expropriation en Transylvanie, Banat, Crisania, furent le couronnement d'une œuvre indépendante de la guerre de 1914-1918 et laissée en suspens par suite de cette guerre ; b) Episode roumain d'un mouvement social qui a eu ses manifestations en Lithuanie (loi 15 février-20 mars 1922), en Tchécoslovaquie (loi 16 avril 1919), en Lettonie (loi agraire adoptée en troisième lecture par l'Assemblée Constituante, le 16 sep-

guerre, étant donné les abus de nos adversaires et la responsabilité des Empires qui avaient provoqué les hostilités, il était impossible de baser le nouveau régime sur la restauration pure et simple de l'état d'avant guerre, et la liquidation des biens séquestrés devenait un procédé nécessaire de libération, s'imposant inévitablement à des nations dont la responsabilité matérielle aussi bien que morale est sans limites ».

(17) *Revue du droit public et de la Science politique*, 1927, p. 448.

(18) Cf. *La Réforme agraire en Roumanie et les Oplants hongrois de Transylvanie devant la S.D.N.*, mars-juillet 1923, Paris, Jouvet et Cie, éditeurs, pp. 34 et suiv. Une Assemblée constituante avait été élue en 1914 en vue de modifier la Constitution roumaine et y introduire le principe de l'expropriation pour cause d'utilité sociale.

tembre 1920), et dont l'Allemagne même a prévu la possibilité chez elle (Constitution du 11 août 1919, art. 153 et 154), la législation agraire de Roumanie offre si peu de connexité avec la guerre de 1914-1918, elle en a eu, pourrait-on dire, une horreur si grande, que tout son but a été d'empêcher, par la création de la propriété paysanne, avec les bouleversements intérieurs à craindre si les choses étaient restées en état, le retour des luttes extérieures faisant escorte à la révolution sociale.

Les considérations qui précèdent autorisent donc à conclure en disant que les mesures d'application de la législation agraire roumaine ne constituent pas la liquidation interdite, dans les territoires transférés, par l'article 250 du traité de Trianon et que le T. A. M. ne pouvait pas se déclarer compétent comme il l'a décidé, pour en connaître d'une manière générale.

On ne manque pas d'égards à la conscience juridique de la majorité qui, au sein de ce tribunal, a pris la responsabilité de la décision du 10 janvier 1927, en constatant que cette décision est entachée d'excès de pouvoir parce que le juge arbitral a déclaré que sont de sa compétence une série d'affaires qui n'en sont pas ; ce serait manquer au droit que de ne pas tirer les conséquences de cet excès de pouvoir du point de vue en cours de discussion.

L'excès de pouvoir du juge arbitral a pour effet l'inexistence de la sentence. Commis par les parties pour statuer sur un ou plusieurs points déterminés, l'arbitre est sans la moindre autorité pour statuer sur ceux qui ne l'ont pas été. Dès qu'il sort de sa compétence, il entre dans l'arbitraire ; son action, toute de paix pour l'une et l'autre parties, devient toute de force et de violence contre toutes les deux ; sans fondement qui la justifie, elle n'est qu'une ingérence illicite dans des rapports litigieux pour lesquels le droit international, en retard sur les droits nationaux, n'a pas encore imposé le juge obligatoire ; sans base, elle ne s'écroule pas, car elle n'a jamais existé. Ce qui existe, c'est l'exercice sans titre d'une fonction, de la fonction juridictionnelle.

Sans doute, contre un tel fait, le droit des gens n'a pas édicté de peines comme il en est porté, par exemple, contre les fonctionnaires qui usurpent des fonctions, par plus d'une législation. Il n'en demeure pas moins vrai que favoriser la répétition d'actes de cette nature (cela serait le cas si, complété par voie d'autorité, l'organisme dont il a été parlé plus haut était mis à même de maintenir sa manière de voir) constituerait un acte contraire à l'ordre international. Il ne peut entrer dans les devoirs de qui que ce soit d'aboutir à ce résultat.

Des considérations qui précèdent il résulte que le Conseil de la Société des Nations n'avait pas le devoir de nommer des arbitres suppléants. Dans les circonstances présentes, en avait-il

le pouvoir ? (19). Rien ne serait plus contraire à la réalité. Le Conseil de la Société n'avait pas et n'a pas, dans notre cas, le pouvoir de nommer des arbitres suppléants.

On le concèdera sans difficultés : désigner des arbitres suppléants éventuellement chargés de dégager le droit entre des parties par une décision obligatoire équivaut à imposer à l'une et l'autre une contrainte qui, pour être licite, devrait avoir été, au préalable, acceptée par toutes les deux expressément. L'article 239 lettre *a* du traité de Trianon (reproduit de l'article 304 lettre *a* du traité de Versailles) et le § 1<sup>er</sup> de l'annexe qui le suit, contiennent-ils ce consentement ? C'est ici l'instant de relire ces documents de près dans le texte qui est le leur, et non pas dans l'esprit qu'une interprétation unilatérale pourrait être tentée de leur prêter.

Le § 1<sup>er</sup> de l'Annexe dit que si, « pour une raison quelconque, un membre du Tribunal se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement ». En présence de la situation créée par le retrait de l'arbitre roumain, toute l'attention se doit donc reporter sur l'art. 239 lettre *a*, alinéas 1, 2, 3 du traité de Trianon.

Que contient ce texte ?

1<sup>o</sup> D'une part, il vise la constitution du tribunal ; 2<sup>o</sup> d'autre part, prévoyant, sous l'alinéa 3 de la lettre *a*, qu'une vacance pourra se produire au sein du tribunal, il se préoccupe de la continuité de son fonctionnement. Le but est parfait ; si le procédé de réalisation conçu par le traité l'est moins, nul n'y peut rien, et le Conseil pas plus que personne. En voici la preuve qui ressort de la lecture du texte dans l'ordre descendant des alinéas 3<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 1<sup>er</sup> de la lettre *a* de notre article. En cas de vacance d'un membre du tribunal ou d'impossibilité quelconque pour ce membre de remplir ses fonctions, si, dans le délai d'un mois, un gouvernement ne désigne pas le remplaçant de l'arbitre national, décédé, malade, démissionnaire ou empêché, pour quelque raison que ce soit, « c'est au gouvernement adverse », dit le texte (art. 239, alinéa 3), qu'est remise la faculté de choisir ce remplaçant. Mais ce pouvoir du gouvernement adverse n'est pas discrétionnaire. Son choix est limité : il ne peut s'exercer, dit expres-

---

(19) C'est bien ainsi que, pour partie tout au moins, la question a été posée devant le Conseil lui-même le 19 septembre 1927 (Séance de l'après-midi). « Les points de droit international posés par la question sont importants », disait M. Loudon. « Tout d'abord il s'agit de savoir si, d'après l'article 239 du traité de Trianon, le Conseil a le devoir ou seulement le droit de nommer les arbitres suppléants du tribunal mixte ». Cf. Doc. C. 47<sup>o</sup> Session P. v. 4 (1), p. 4.

sément l'article 239, alinéa 3, que « parmi deux personnes » (« autres que le Président ») assujetties à remplir certaines conditions. L'alinéa 2 de l'article 239 nous apprend quelles sont ces deux personnes. — 1° Elles doivent appartenir à des Puissances restées neutres pendant la guerre (art. 239, alinéa 2 *in fine*) ; 2° ce sont exclusivement les mêmes (argument de l'alinéa 3) que celles que le Conseil aura choisies (par application de l'alinéa 2) pour remplacer, en cas de besoin, le Président du Tribunal, si l'hypothèse prévue à l'alinéa 1 *in fine* de l'art. 239, lettre a, s'est réalisée, c'est-à-dire si, devant la nécessité de désigner le Président, les gouvernements intéressés n'ont pas abouti à un accord.

D'où il suit ceci : quant au Conseil, s'il n'y a pas à remplacer le Président du Tribunal, ou si, au cas où il y aurait lieu de choisir un Président, il y a accord des Parties sur son choix, toute raison est enlevée au Conseil de désigner les deux personnes — qui sont les mêmes — visées et à l'alinéa 2 et à l'alinéa 3 de l'art. 239, lettre a du traité de Trianon. — Dans le différend qui a ramené en septembre dernier Roumains et Hongrois devant le Conseil, la question de la présidence du Tribunal est hors du débat. L'accord visé par l'alinéa 1 *in fine* de l'article 239 lettre a et par les premiers mots de l'alinéa 2 n'est pas en jeu. Le Conseil n'a donc pas à désigner les « deux autres personnes », si bien que, pour passer à la conséquence vis-à-vis du gouvernement « adverse » (le gouvernement hongrois), ce gouvernement, le voudrait-il, serait dans l'impossibilité de faire jouer à son bénéfice la disposition de l'alinéa 3 de l'art. 239.

Contre cette conclusion, les précédents susceptibles d'être invoqués n'ont pas de force.

Le 11 mars 1927, le Conseil de la Société des Nations a désigné le Président du Tribunal arbitral mixte germano-polonais (20) en remplacement du Président démissionnaire, mais cette désignation faite sur la demande des deux gouvernements allemand et polonais, qui n'avaient pas pu s'entendre sur le nom d'un nouveau Président, l'a été en stricte conformité des dispositions du § 1<sup>er</sup> de l'annexe de l'article 304 du traité de Versailles, dont l'article 239 lettre a du traité de Trianon est la reproduction.

Un autre précédent, plus ancien, ne saurait être retenu, lui non plus. En 1923, en janvier, par représailles contre des événements encore présents à la mémoire de tous, et prenant prétexte de ce que la situation politique du moment ne permettait pas une utilité

(20) Cf. P. v. de la 44<sup>e</sup> Session du Conseil. J. O. de la S.D.N., avril 1927, p. 399 et Annexe 951, p. 591.

coopération des organes allemands et français, l'arbitre allemand dûment convoqué ne se présenta pas à l'audience du T. A. M. franco-allemand (21).

Sans doute, en ce temps, on a vu, même au cas où les Présidents des tribunaux mixtes avaient été élus d'un commun accord par les parties, le Conseil de la Société (22) désigner des arbitres neutres pour que fussent remplacés les arbitres nationaux défaillants. Mais il est un point qu'on ne peut oublier : en 1923, la carence de « l'organe » allemand se fonda sur une situation politique. En 1927, la Roumanie retire son arbitre. Pourquoi ? Parce qu'elle croit pouvoir se plaindre d'une situation politique ? Pas du tout ; parce qu'elle a matière à se plaindre de ce qu'un tribunal arbitral a commis un excès de pouvoir. Ce faisant, viole-t-elle les principes juridiques admis en matière d'arbitrage ? Ici encore, non. « Il faut », écrivait, dès 1895, le professeur Mérignhac (*Traité théorique et pratique de l'arbitrage international*, pp. 230 et suiv.), à raison de la gravité des intérêts en jeu permettre à l'arbitre de se retirer par simple mesure de convenance, sans l'obliger même à donner les motifs de son abstention... » Ne le faut-il donc pas quand il peut invoquer non pas des convenances politiques, mais le droit méconnu ? Et, dans ce cas, faut-il donc admettre que quelqu'un surgisse qui le remplace ? A cette question, laissons répondre un autre auteur dont l'autorité survit. Dans son grand ouvrage *Le Droit international, théorique et pratique* (tome 3, p. 482), traitant de l'arbitrage, Calvo n'admet le remplacement de l'arbitre absent qu'au cas où la preuve soit faite du mauvais vouloir de cet arbitre. — Concluons : en 1923, au nom d'événements politiques sans lien aucun avec l'activité du T. A. M., et par l'effet d'une sorte de représailles contre une occupation gênante, un Etat retire son arbitre, désorganise le T. A. M. En 1927, un autre Etat, frappé dans son droit par une sentence arbitrale entachée d'excès de pouvoir, use de son droit pour arrêter le cours de cet excès de pouvoir... Ce qui fut régulier en 1923 quand, non pas sur le terrain du Pacte, mais d'instinct, sur celui de l'arbitrage et pour briser un mauvais vouloir évident, le Conseil désigna des arbitres neutres pour prendre la place des arbitres nationaux défaillants, ne le serait plus en 1927 contre un Etat qui n'invoque pas la convenance politique, mais qui, dans une attitude bien différente, apporte la preuve de l'usurpation de l'arbitre et du préjudice qu'elle lui occasionne.

(21) Rec. des décisions des T. A. M. institués par les traités de paix : N° 24 (mars 1923) p. 870 et suiv.

(22) Cf. les P. v. de la 23<sup>e</sup> Session du Conseil dans le J. O. de mars 1923, p. 242 et annexe 446, p. 300.

## SECOND POINT

Le Conseil de la Société des Nations a pu valablement connaître de la requête roumaine sur la base de l'article 11 alinéa 2 du Pacte, malgré la décision du Tribunal arbitral mixte, en date du 10 janvier 1927.

Cette affirmation s'appuie sur les considérations suivantes :

I. — *L'article 11 alinéa 2 du Pacte, dans sa teneur ci-dessus rappelée, est d'une portée illimitée.*

En lui, au nom de la paix menacée ou des bonnes relations entre nations dont la paix dépend, le Conseil trouve la source d'une action qui, pour réaliser le but de l'article, doit être dégagée et est dégagée par le texte lui-même, en ce qui concerne ses moyens d'exécution, de toutes entraves. Dominé par les souvenirs de la guerre, le Pacte a inscrit le mot « Paix » au fronton du nouvel ordre international ; au Conseil, avant tout autre organisme de la Société, il a remis le soin de la faire régner ; au Conseil, il devait la liberté absolue des procédés et des formules aptes à la dégager.

C'est un fait digne de remarque : tous ceux qui, à quelque occasion que ce soit, ont eu à émettre une opinion doctrinale sur l'étendue des pouvoirs que l'article 11 alinéa 2 du Pacte a donnés au Conseil sont de l'avis que ces pouvoirs sont illimités. L'auteur du livre le plus récent en France et le plus systématique sur la Société des Nations, le professeur Redslob (*Théorie de la Société des Nations*, Paris, 1927), écrit (pp. 50 et suiv.), au sujet de l'art. 11 : « La portée de cet article est d'une ampleur considérable. Il donne à la Ligue une attribution qui n'a, pour ainsi dire, pas de limite ». Songeant aussitôt à la nature des moyens d'action de la Société aux termes de notre article, l'auteur ajoute : « Il l'autorise, plus encore, il l'oblige à employer tous les moyens utiles pour maintenir la paix quand une guerre ou un simple danger de guerre surgit... » Et, plus loin encore, il précise ainsi sa pensée : « Nous sommes en présence d'un bloc de marbre dont aucun ciseau n'a entamé la substance. Toutes les possibilités dorment en lui ». A peu près à la même époque que M. Redslob, dans son livre sur la *Compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux* (Paris, 1927), analysant (pp. 29-30, et surtout p. 33), le caractère et la portée juridique de l'art. 11, M. C. Rousseau, en un texte très voisin de celui de Redslob, signale « qu'on ne saurait imaginer une formule plus générale que celle de l'article 11 ». — Pourquoi s'en étonnerait-on, puisque

« le Conseil et l'Assemblée » sont « surtout des organismes de caractère politique chargés de résoudre politiquement les conflits internationaux » (*Ibidem*, p. 34). Pouvoirs illimités résultant d'un texte aux contours intentionnellement imprécis, tels sont les traits que la constante analyse des commentateurs découvre dans l'article 11. Car il faut le noter : sur ce point la doctrine est invariable. Celle de Redslob en 1927 ne fait que reprendre en l'accentuant celle de Larnaude, écrivant en 1920 (*La Société des Nations*, p. 12) : « Le droit s'exprime par des formules tranchantes ; la politique enferme, au contraire, toutes ses décisions dans des formules ondoyantes et souples... La lecture du Pacte va nous montrer dans les articles les plus importants ce caractère d'imprécision qui a été voulu ». Et le premier article du Covenant qui vienne illustrer cette affirmation, c'est précisément l'article 11.

Il n'est pas que les spécialistes de la S. D. N. qui, en France, aient insisté ou continuent d'insister sur le caractère illimité des pouvoirs que l'article 11, dans son intégralité, a reconnus au Conseil. Achévant son *Traité de Droit international public* (tome 4, 1926, p. 667), peu de jours avant que la plume lui tombât des mains dans le silence et la méditation des recueils ultimes, Paul Fauchille, donnant un arrêt bref (car son heure était proche) sur l'article 11, notait que le Pacte est d'une grande imprécision : « Il faut donc en inférer que le Conseil et l'Assemblée auront une entière liberté en ce qui concerne le choix des mesures ».

L'Allemagne pense de même. Schücking et Wehberg le disent sans détours (*Die Satzung des Völkerbundes*, 2<sup>e</sup> édit., Berlin, 1924, pp. 468-469, lettre D), sous le commentaire qu'ils donnent de l'article : Ce qu'il faut, « d'après la prescription particulière du paragraphe I, c'est surtout hâter la solution de l'affaire ». Quant aux mesures appropriées (lettre E., *Die geeigneten Massnahmen*, p. 469), ce sont non seulement les avis, l'intervention entre les deux parties, mais encore toutes celles qui apparaissent comme aptes à maintenir effectivement la paix mondiale, formule qui, sous la plume des auteurs, vaut aussi bien pour le § 2 que pour le § 1.

Se rattachant directement à la doctrine précédente, Strupp (*Éléments du droit international public universel européen et américain*, Paris, 1927, p. 36), examinant l'article 11, croit, lui aussi, qu'« il appartient à la Société de fixer les mesures qu'elle juge aptes à atteindre le but désiré ».

C'est bien, enfin, la théorie de la compétence illimitée du Conseil, aux termes de l'article 11, que l'éminent professeur à l'Uni-

versité de Rome, M. Scialoja, la présentée au Conseil lui-même, dans sa séance du 19 septembre 1927 (23).

Mais à quoi bon poursuivre cette revue d'une doctrine constante qu'a confirmée solennellement, au sein du Conseil, dans un texte qu'il importe de citer tout au long, le « Rapport approuvé par le Comité du Conseil, le 15 mars 1927, au sujet du point I b de la proposition française en matière de réduction des armements » : — « On ne peut enfermer d'avance dans des catégories rigides », lit-on dans ce document (24), « les événements infiniment variés de la politique internationale. On ne saurait circonscrire par des résolutions, des recommandations ou des vœux, les droits si étendus qui résultent, pour la Société, de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des nations ». Et le texte poursuit : d) « En vertu de l'article 11, toute guerre ou menace de guerre est déclarée affecter directement la Société tout entière, et la Société est chargée de prendre toute mesure propre à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

« S'il n'y a pas menace de guerre, mais que quelque circonstance menace de troubler la bonne entente entre les nations dont dépend la paix, cette circonstance peut être signalée à l'Assemblée ou au Conseil par tout membre de la Société, de façon à permettre à l'Assemblée ou au Conseil d'envisager ce qu'il y aurait éventuellement lieu de faire pour ramener cette bonne entente internationale... »

Aussi bien, la doctrine rappelée ci-dessus — celle des pouvoirs illimités du Conseil —, « Cour d'équité » chargée de ramener la bonne entente entre les nations par tous les moyens appropriés, est-elle la seule qui découle de la rédaction de tout l'article 11, de ses origines et de sa nature.

a) Relisons la rédaction française de l'article 11 alinéa 2 : « Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». — « Sur toute circonstance... » L'expression ne saurait être plus large : elle embrasse — la pratique de la S. D. N. le montre de plus en plus — toutes les situations, qu'elles soient politiques ou juridiques — ou bien même que le droit et la politique s'y mêlent intimement —

(23) P. v. de la 45<sup>e</sup> Session du Conseil. J. O. de la S. D. N., juillet 1927, Annexe 96 a, pp. 832-833.

(24) Cf. Doc. C. 4<sup>e</sup> Session. P. v. 3 p. 2 : « Quelle est, en ce cas, la compétence du Conseil en vertu de l'article 11 du Pacte ? Cette compétence n'est nullement illimitée ».



tous les actes aussi, des actes créateurs d'effets de droit (exemple : affaire de l'expulsion du patriarche œcuménique, 11 février 1925), des actes d'exécution (affaire de la frontière de Haute-Silésie, 29 août 1921), des actes matériels collectifs (exemple : affaire de l'incursion des bandes bulgares, 20 avril 1923), ou individuels.

Au pouvoir qu'a le Conseil de connaître sur « toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace de troubler la paix ou la bonne entente », une seule restriction existe, qui résulte de l'alinéa 1 *in fine* de l'article 11, dont l'alinéa 2 est la suite inséparable et la conclusion : le Conseil ne peut pas se saisir lui-même de l'affaire. Il doit, pour agir, attendre que, sur la demande de tout membre de la Société, le secrétaire général le convoque. Mais, une fois réuni pour sauvegarder la paix, il retrouve toute l'étendue de sa liberté. Plus expressive à cet égard que le texte français est la rédaction anglaise de l'art. 11, alinéa 1 : « and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations » : « toute action qui pourra lui paraître sage ».

Donc, même si la question susceptible de troubler la bonne entente est juridique par son origine, la solution qu'en suggérera le Conseil pourra ne l'être pas dans sa teneur, s'il l'estime bon pour la cause de la paix dont il a la responsabilité. Bien plus qu'à la garde du droit, rigide en ses principes et qui n'admet pas de composition, c'est à la « sauvegarde de la paix » que le Conseil, en vertu de l'article 11, est voué par le Pacte. — Puisqu'il en est ainsi, ne reconnaîtra-t-on pas que ses auteurs ont eu raison de négliger la nature des moyens qu'emploiera le Conseil et de ne s'attacher qu'aux résultats effectifs (effectual) de son action ?

b) On aurait tort de s'étonner de tout ce mécanisme.

Redslob déjà a eu raison de le rappeler (*op cit.*, p. 51) : la méthode empirique des Anglo-Saxons, ici encore, « marque de sa forte empreinte le statut de la Ligue ». Immuable à travers les siècles, la race a fait rejaillir sur le Pacte cette souplesse de sa constitution qui fit germer pour une bonne part le succès de ses entreprises et qui, transportée dans la sphère de ses relations avec les Dominions, a produit ce grand résultat d'un empire dont les liens, juridiquement distendus, font la force.

D'ailleurs tout cela n'est pas si nouveau qu'on le pourrait penser. Les institutions évoluent et tout s'y enchaîne, même si la maille est invisible.

L'article 11 (alinéa 2), dans l'interprétation qui s'en impose, est une forme nouvelle, transformée, rajeunie et purifiée d'un procédé connu depuis bien longtemps des relations internationales. Dévoiler cet aspect de sa naissance, c'est en confirmer le

sens et la portée : ceux des pouvoirs illimités qu'il confère au Conseil. Son nom, c'est *l'intervention*.

Il n'est pas besoin de s'étendre sur son caractère ancien. Instrument des Etats qui disposent de la force matérielle, l'intervention est tantôt le fait d'une seule puissance, tantôt le fait de quelques-unes groupées dans un intérêt de solidarité passagère ; jamais elle n'est le fait de la collectivité des Etats parlant au nom de la communauté internationale. Si l'intervention est parfois mise au service du droit pour obtenir les réparations qu'appellent un quasi-délit ou la violation d'un contrat ou bien encore pour assurer le respect des droits les plus essentiels de l'humanité, très souvent, le plus souvent même, l'intervention est mise à profit par un intérêt personnel. « Les intérêts personnels (des Etats), écrit P. Fauchille, au paragraphe « de l'Intervention » (*Traité de Droit international public*, tome 1<sup>er</sup>, 1<sup>re</sup> partie, Paix. p. 545), furent presque toujours l'unique règle de leur attitude. Quand ils ont jugé profitable à leur politique, à leur ambition, de se mêler des affaires d'un autre Etat, ils ont revendiqué le droit d'intervenir. Ont-ils cru trouver leur avantage à écarter ou à empêcher l'intervention active d'autres Etats, ils leur ont contesté la faculté d'intervenir ». D'où ces intrusions dans la vie intérieure des peuples plus faibles ou dans leurs destinées intérieures, qui cachent, si elles ne les trahissent pas ou ne les annoncent pas ouvertement, des desseins personnels, même quand l'intervention prétend agir pour la sauvegarde de l'équilibre ; d'où aussi, avec la « contre-intervention », de heurt en heurt, en l'absence d'une réglementation coutumière ou par voie de convention qui prévienne les abus de l'une et de l'autre et quant aux actes qui les autorisent et quant aux procédés de mise en œuvre, le glissement progressif ou la chute dans les actes de guerre et dans la guerre elle-même (blocus dit pacifique, occupation, bombardement).

L'article 11 (alinéas 1 et 2) a entendu remédier à certains de ces vices. Héritier de la pensée déposée dans la Note russe présentée en 1899 à la première Conférence de la Paix au sujet de la médiation, « qui est, dans un certain sens, intervention » (25), il apporte, en réalité, toute une contribution à l'œuvre de relèvement de ce chapitre obscur du Droit international d'avant-guerre : « l'Intervention ». Désormais, par la vertu du Pacte et de ses transformations, et pour l'objet que l'article 11 a en vue, l'intervention (26) sera maniée, en pratique, d'une manière exclusive, par un corps en voie d'élargissement — on pourrait presque

(25) Olof Höijer, *Le Pacte de la Société des Nations*, Paris, 1926, p. 190.

(26) C'est bien sous ce jour qu'est envisagé l'article 11 par M. LE FUN, dans son article *Philosophie du droit international*. Cf. *Revue générale de Droit international public*, 1921, p. 598.

dire — de démocratisation progressive. Dans ce corps, les petites nations, élément constant de modération, qui jadis subissaient l'intervention, participeront sous la forme d'un appui toujours donné aux solutions transactionnelles. De plus en plus, ce Corps (où tous se contrôlent) agit en public, sous les regards et près des jugements du monde. Et comme en lui le Pacte a déposé une responsabilité morale qui se ressent de la qualité et des tendances de ses auteurs, parce que ce Corps doit agir pour sauvegarder la paix — faute de quoi il engagerait sa responsabilité, — il ne peut pas se réfugier dans l'abstention : il doit, avec l'idée fixe d'arriver à un résultat pratique, effectif, utiliser n'importe lequel des moyens que le Pacte met à sa disposition, — a) la force matérielle peut-être et, s'il faut aller jusque là, mais la force en dernier (tandis que ce fut souvent à elle d'emblée que recourut l'ancienne intervention), — b) certaines mesures provisoires (occupation d'un territoire par des troupes de petits Etats), les bons offices qui se bornent à rapprocher les parties, — c) l'action médiatrice qui leur suggère une solution du différend.

C'est à cette dernière alternative que le Conseil s'est arrêté quand, le 17 septembre 1927, il a proposé à la Hongrie et à la Roumanie d'adopter — ce que cette dernière a tout de suite accepté sous réserve que la Hongrie en fit autant — les trois principes rappelés ci-dessus dans l'exposé des faits. En agissant ainsi, le Conseil s'est tenu strictement dans la lettre et dans l'esprit du Pacte, qui lui donne des pouvoirs illimités pour sauvegarder la paix, à condition que, tout en usant de ses pouvoirs, il ne donne pas l'exemple destructeur de violer le droit.

II. — *L'aurait-il violé en insistant auprès des parties pour que, laissant là la sentence du 10 janvier, elles substituent à son contenu les trois principes qu'il a dégagés : — A-t-il méconnu le droit en faisant jouer à l'encontre de la chose jugée par le Tribunal arbitral mixte les pouvoirs de l'article 11, alinéa 2 ?*

L'affirmer serait une erreur.

A. — L'autorité de chose jugée ne s'attache qu'à une sentence définitive. — Ici on nous arrêtera. Art. 239, lettre g du traité de Trianon : Les Hautes Parties Contractantes ont convenu « de considérer les décisions du Tribunal arbitral mixte comme définitives ». Certes, mais avec cette réserve tenant à l'essence même de l'arbitrage, se fondant sur l'ordre public, reconnue et par la doctrine et par les précédents en matière arbitrale, à savoir que la sentence ne soit pas, comme c'est le cas ici (cf. *supra* p. 377), entachée d'excès de pouvoir. Comment une sentence serait-elle définitive quand elle n'existe pas ? Avant de durer, et de durer

éternellement, il faut commencer par être. Définitive ? passée en force de chose jugée la décision du 10 janvier 1927 ? Cela ne se peut pas, car de deux choses l'une, ou l'excès de pouvoir, comme nous croyons l'avoir, en passant, démontré, est certain et incontestable ; alors la sentence n'a jamais existé sans qu'il soit besoin d'un juge pour le constater ; ou, comme l'a écrit en 1924 M. Politis (*La Justice internationale*, p. 92), bien avant l'affaire actuelle, « si l'excès de pouvoir n'est pas évident, la voie qui s'offre à celui qui voudrait l'invoquer, c'est l'entente avec son adversaire, en vue d'un arrangement amiable ou d'un nouvel arbitrage ». Arbitrage ou entente (comme la Roumanie a demandé au Conseil d'en dégager les termes conformément à l'esprit du Pacte, qui est encore plus l'esprit de conciliation que l'esprit d'arbitrage) peu importe. Ce qu'il importe de noter, c'est que, dans cette seconde hypothèse même, la sentence n'est pas définitive.

B. — Mais, quand même la décision du 10 janvier 1927 aurait-elle eu autorité de chose jugée, cette autorité n'aurait pas pu constituer un obstacle à ce que le Conseil agît, comme il l'a fait, sur la base de l'article 11, alinéa 2.

Le respect dû à la chose jugée trouve son fondement dans un besoin de stabilité et de paix sociale (Cf. Lacoste, *De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative*, 2<sup>e</sup> édit. Paris, 1904, et G. Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, 1914, p. 149). Parce que la tranquillité publique commande qu'on ne remette pas indéfiniment en question certaines situations, au nombre desquelles celles qui résultent d'une décision définitive des juges, le temps dégageant le besoin de régularité, d'ordre et de paix entre citoyens d'une même communauté, a élaboré cette règle fondamentale qu'exprime le vieil adage : « *res judicata pro veritate habetur* ». — Faite pour pacifier, pour arrêter la vengeance et empêcher à jamais le retour des guerres privées, le respect de la chose jugée perdrait sa raison d'être et conduirait à un résultat contraire au but poursuivi : la tranquillité publique, si, à la faveur des circonstances, le respect contraint et forcé de la chose jugée devait aboutir à l'aggravation d'un certain état social ou politique. Règle de sagesse, d'ordre, de conservation, la règle deviendrait, en ce cas, source d'erreurs funestes, de désordre, de destruction. — La prudence des gouvernements les a conduits à proclamer et à faire admettre leur droit de ne pas appliquer la loi quand l'ordre public exige que la loi et ses effets soient momentanément mis de côté (Cf. Barthélemy, *De la liberté du gouvernement à l'égard des lois dont il est chargé d'assurer l'application*, dans la Revue du Droit public et

de la Science politique en France et à l'étranger, 1907, pp. 305 et suiv.). A une préoccupation de même nature n'a pas manqué de répondre la sagacité des juges quand ils ont reconnu à ceux auxquels incombe dans l'Etat la lourde tâche de faire régner l'ordre, le pouvoir de ne pas tenir compte non plus, pour un temps, ou pour toujours, du respect de la chose jugée.

L'affaire — célèbre dans la jurisprudence française — qui a permis de dégager cette vérité fondamentale n'est pas encore très loin de nous. Elle est d'un enseignement frappant en la circonstance qui nous occupe.

Il serait superflu d'entraîner le lecteur dans le dédale des faits et de la procédure qui ont abouti, le 30 novembre 1923, à la décision rendue par le Conseil d'Etat dans ce pays dans l'affaire Goutéas contre Etat français (cf. *Sirey*, 1923-3-57 et suiv.) avec la note du Doyen Hauriou et les conclusions du Commissaire du Gouvernement Rivet, et la note du professeur Gaston Jèze dans la *Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*, 1924, pp. 208 et suiv.). Dans cette affaire, « le Conseil d'Etat devait dire si un colon établi en Tunisie, qui se voyait opposer le refus persistant de l'administration de lui prêter main forte contre les indigènes pour l'exécution d'un jugement du Tribunal civil ayant acquis autorité de chose jugée, était fondé à obtenir de l'Etat une indemnité pour le préjudice subi ». — Le cas, d'une gravité exceptionnelle, dressait contre les principes des circonstances où se jouait la tranquillité de toute une région ; car on ne peut supposer (les explications officielles sont là pour le prouver, cf. *Sirey*, 1923-3-64, 2<sup>e</sup> colonne) que l'évacuation forcée, en vertu de la décision du juge, de vastes domaines occupés par « toute une tribu » n'eût pas provoqué une résistance susceptible de dégénérer en soulèvement général.

Qu'a dit le Conseil d'Etat ?

Rien n'est à cacher de sa décision. D'accord avec les conclusions de son Commissaire du Gouvernement, il a dit, suivant la formule de G. Jèze (article cité, p. 210), résumant la doctrine de cette haute juridiction : « le Gouvernement, requis d'exécuter la chose jugée, a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité dans le pays », tant qu'il y a danger pour la paix intérieure. Lorsque l'exécution de la chose jugée doit avoir de plus graves conséquences « pour la paix sociale » que son inexécution, « le Gouvernement, responsable de l'ordre et de la sécurité sociale, a le pouvoir de suspendre ou de refuser l'exécution » (*ibid.*, p. 211). — Il a ajouté que si de cette inexécution (*ibid.*, p. 213) il résulte un préjudice anormal, « il est équitable que le patrimoine adminis-

tratif répare, pécuniairement ce préjudice » (26 bis). Mais ce point de vue, qui peut se défendre quand il met les facultés financières de la collectivité en présence d'intérêts particuliers d'étendue strictement limitée, devient inadmissible si l'ampleur sans limites de ces intérêts se heurte à la barrière infranchissable de la conservation de l'Etat.

Transportons, en effet, les principes de l'arrêt Couitéas des sphères limitées du droit interne et des intérêts propres à un particulier et à quelques centaines d'indigènes dans le domaine infiniment plus vaste du droit international. Les motifs sur lesquels ils se basent, tranquillité sociale, paix publique, nécessité impérieuse d'éviter non plus la guerre privée, mais l'altération des rapports internationaux conduisant à la guerre internationale se retrouvent là comme nous les avons découverts il y a un instant. *Supposons toujours*, pour mieux faire ressortir le parallélisme des deux cas — *et tout en maintenant rigoureusement nos conclusions contraires*, — que la décision du T. A. M. du 10 janvier 1927 soit innocente de tout excès de pouvoir, et demandons-nous quelle en est la portée dans les faits, dans la vie. — La sentence admet la compétence du tribunal arbitral mixte pour connaître des « affaires agraires » en Transylvanie ; autrement dit, elle reconnaît compétence au tribunal arbitral mixte pour apprécier les conditions d'application de la législation agraire de la Roumanie à certains ressortissants d'un Etat étranger, qui réclament non pas l'égalité avec les nationaux, mais un véritable traitement préférentiel. (Ce traitement consiste, avant tout, dans la *conservation en nature* de leurs biens, par exception à la dépossession générale ou, accessoirement, dans le versement d'indemnités, compensatrices des biens expropriés, telles qu'elles tiennent compte de la dépréciation survenue, *après l'expropriation*, dans la monnaie du pays). Par conséquent, ce que la sentence du 10 janvier 1927 porte en elle de perspective, c'est : ou bien, avec l'effondrement, dans toute une partie du royaume, de la réforme agraire, du fait de la reprise des terres aux détenteurs actuels, la disparition de la petite propriété paysanne, pierre angulaire de la paix sociale roumaine, ou bien le déséquilibre des finances, l'accablement financier de l'Etat sous le poids d'indemnisations dépassant en droit ce qui est dû et en fait hors de ses ressources.

Devant ce péril, déjà l'opinion roumaine, prenant peur, est prête à fermenter. — *Même si la sentence du 10 janvier 1927 avait été définitive* (ce qui n'est pas le cas), le Conseil de la Société

---

(26 bis) Sur ce point (le droit à indemnité), la doctrine de l'arrêt a suscité des avis en sens opposé. Cf. D. Duez, *La responsabilité...* p. 55).

des Nations aurait-il pu, sous prétexte de ne pas s'écarter de son exécution, laisser l'ordre public roumain et la paix roumaine courir le terrible danger ou de la jacquerie ou de l'effondrement financier, fourrier des révolutions ? Mais la question est plus large encore.

Derrière l'ordre public roumain, c'est l'ordre public de l'Europe entière, c'est la paix européenne et du monde qui est en jeu. Sentinelle gardant sur les bords du Dniester, devant la Hongrie elle-même qui connut les heures rouges de Budapest, une civilisation près de deux fois millénaire, basée sur la famille, sur le christianisme, sur la liberté des individus collaborant volontairement sous l'égide des lois à l'intérêt social, la Roumanie est un avant-poste au service de tous. Si le haut organisme convié à la garde sacrée de la paix avait permis, s'il devait jamais permettre qu'on la frappe dans son ordre public, dans sa paix sociale, la sentinelle tomberait et, par la brèche sans défense, ne tarderait pas à passer la guerre générale ressuscitée. — Le Conseil de la Société ne pouvait pas vouloir cela. *Même n'y eût-il pas eu excès de pouvoir*, dans l'intérêt de la paix ce haut organisme eût été justifié à mettre de côté l'autorité de la chose jugée.

### Troisième Point.

Dans les circonstances de l'affaire, le Conseil de la Société des Nations n'avait pas à recourir à l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale, et c'est avec raison qu'il n'a pas retenu la proposition hongroise (cf. intervention du comte Apponyi, P. v. de la troisième séance publique du Conseil tenue le 19 septembre 1927, à 4 heures, p. 5) que l'opinion de la Cour fût demandée sur le point de savoir « si les trois principes, énoncés dans le rapport du Comité des Trois et adoptés par le Conseil, étaient réellement fondés ».

Cette affirmation résulte des considérations suivantes :

I. *Aucun texte du Covenant n'impose au Conseil le devoir de demander, sur quelque question ou point que ce soit, l'avis de la Cour.*

On ne saurait évidemment pas tirer pareille conséquence de l'article 14 du Pacte, dont la rédaction française porte : « (La Cour) donnera des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée », tandis que, de son côté, le texte anglais est ainsi établi : « The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly ». — C'est d'ailleurs bien

dans ce sens d'une simple faculté et non pas d'un devoir que la doctrine la plus autorisée interprète la compétence qui appartient au Conseil de demander l'avis de la Cour (cf. de Bustamante, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 274, § 238). Dans le même sens, M. le ministre Politis (*La Justice internationale*, p. 172) a écrit : « D'après l'article 14 du Pacte, (la Cour) est appelée à donner des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont elle peut être saisie par le Conseil ou l'Assemblée... »

De ce premier principe, qui ne saurait être mis en doute, il résulte que le Conseil, sous sa responsabilité morale, peut, sans même donner les motifs de son refus, ne pas accéder au désir manifesté par un Etat que, sur un différend ou sur un point, l'avis de la Cour soit demandé (cf. en ce sens le *Memorandum* du Juge John Basset Moore, Publications de la Cour, Série D, N° 2, 383).

Les précédents fournis par la pratique du Conseil confirment cette manière de voir. Le professeur Manley O. Hudson n'a pas manqué de le faire observer dans la très savante étude qu'il a consacrée, en novembre 1925, aux « avis consultatifs de la Cour » (cf. *The advisory opinions of the Permanent Court of International Justice*, publication de l'*International Conciliation*, nov. 1925, N° 214, p. 347 et suiv.). Quand, en 1923, l'affaire de Corfou souleva l'interprétation des articles 12 à 15 du Pacte, plusieurs membres du Conseil se montrèrent favorables à ce que la Cour fût consultée par la voie de l'avis consultatif. Au cours d'une discussion prolongée, la haute autorité du représentant suédois, le regretté M. Branting, insista pour que l'avis de la Cour fût demandé par le Conseil (27), toutefois l'objet de sa demande ne fut pas retenu et c'est à un Comité spécial de juristes que le Conseil remit le soin d'examiner les questions formulées par lui-même (28).

Un autre précédent, rappelé également par Manley O. Hudson, est plus typique, car la demande d'avis y fut le fait non pas d'un Etat membre du Conseil, mais de l'une des parties au différend. En 1923 encore, le Conseil de la Société fut vivement pressé par le Gouvernement lithuanien de recourir à l'avis de la Cour sur diverses questions en rapport avec l'action du Conseil dans le différend de Vilna entre la Pologne et la Lithuanie. Le Conseil résolut de ne pas demander l'avis de la Cour. Cette abstention du Conseil ne rencontra pas l'agrément du Gouvernement lithuanien : aussi ce dernier porta-t-il sa demande à l'ordre du jour des

---

(27) P. v. de la 26<sup>e</sup> Session du Conseil de la S.D.N. J. O. de la S.D.N. novembre 1923, pp. 1300 et suiv. et p. 1350.

(28) *Ibidem*, p. 1352



quatrième et cinquième Assemblées, mais, après coup et dans chaque cas (29), il la retira.

II. *De ce que le Conseil n'est pas tenu de demander l'avis de la Cour il ne résulte pas qu'il ait toujours toute liberté de le demander.*

Sa compétence n'est pas discrétionnaire, comme on pourrait être tenté de le déduire du texte anglais de l'article 14 *in fine* : « The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly. » C'est qu'il faut de toute nécessité, si l'on veut saisir le véritable régime juridique des avis de la Cour, combiner ce texte avec les principes généraux du droit et les autres principes du Pacte. A cet égard, plusieurs observations sont à présenter désormais, dont l'application au cas en discussion corroborera l'opinion avancée sous l'énoncé de ce troisième point.

PREMIÈRE PROPOSITION. — *La Cour Permanente de Justice Internationale, étant un organe essentiellement judiciaire, ne doit pas être mêlée aux questions politiques.* Le Conseil n'aurait donc pas pu, en septembre 1927, lui demander son avis sur une question sortie du plan judiciaire et juridictionnel pour entrer dans le domaine politique de l'intervention conciliatrice.

Le but poursuivi quand la Cour fut créée fut d'avoir « une juridiction véritable et réellement permanente, composée de juges professionnels... statuant dans une atmosphère de justice en dehors de toute préoccupation politique, formant un corps capable de créer des traditions et d'élaborer une jurisprudence ». Aucun autre commentaire que celui que nous venons d'emprunter avec ces lignes à M. Politis (*La Justice Internationale*, p. 157) ne saurait mieux préciser le vrai caractère de la Cour.

Le recrutement de la Cour d'abord fait d'elle un corps juridique de provenance et de tempérament. Pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter au très suggestif tableau patiemment établi par Strupp (*Eléments*, pp. 272-273) des professions exercées par les Membres de la Cour. Sur seize noms, Strupp relève neuf noms de juristes empruntés au professorat du droit, deux membres de la magistrature, un lord Chancelier, un ministre et un ancien ministre de la Justice.

La Cour est vouée à l'examen des questions juridiques par sa compétence *ratione materie*. Cette compétence, s'étend, comme on le sait, à toutes les affaires qui lui sont soumises par les parties

(29) Actes de la IV<sup>e</sup> Assemblée. Séances plénières. *J. O. de la S. D. N.*, p. 2 et P. v. 1<sup>re</sup> Commission. Annexe 3, pp. 54-56. Adde Actes de la V<sup>e</sup> Assemblée Séances plénières. *J. O. de la S. D. N.*, pp. 10 et 115.

ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. — La scrupuleuse revue qu'a passée, il n'y a pas bien longtemps, de tous ces cas M. de Blochowski (Cf. *La compétence de la Cour Permanente de Justice internationale*, dans la Revue générale de droit international public, 1922, p. 27 et suiv.) démontre surabondamment que la Cour se meut dans l'ordre strictement juridique. Cette constatation est renforcée par le fameux art. 36 alinéa 2 du Statut de la Cour, qui n'ouvre la compétence obligatoire de la Cour qu'à toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet : a) l'interprétation d'un traité ; b) tout point de droit international ; c) la réalité de tout fait qui, s'il était accompli, constituerait la violation d'un engagement international ; d) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

Quelles règles la Cour doit-elle appliquer ? L'article 38 répond : 1) les conventions internationales soit générales, soit spéciales ; 2) la coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit ; 3) les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ; 4) les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit. (Notons que l'équité, qui n'est pas exclue, ne peut servir de base à la Cour que si les parties sont d'accord). Là encore, se manifeste le caractère judiciaire de la Cour, qui juge d'après le droit pré-établi.

Quant à la jurisprudence de la Cour en voie d'élaboration, toute sa valeur, essentiellement juridique, tient dans la comparaison suivante établie publiquement le 4 juin 1926, par l'un des plus éminents maîtres du droit international, M. Weiss, vice-président de la Cour permanente de Justice internationale, entre l'œuvre en formation de la nouvelle Cour et celle qui se poursuit, de la Cour d'arbitrage : « Les décisions arbitrales de La Haye, parfois inspirées de considérations qui ne sont pas exclusivement juridiques, se suivent et ne se ressemblent pas toujours. Elles sont souvent l'écho des opinions individuelles, disparates de celui qui les a rédigées, et parfois aussi le fruit de transactions diplomatiques plus ou moins laborieuses plus que l'affirmation certaine d'une règle de droit incontestable et incontestée. C'est à ce défaut que la Cour permanente de Justice internationale a entendu remédier (30). » — Dans cette atmosphère juridique de

---

(30) Allocution de M. Weiss, prononcée à l'Institut des Hautes Etudes internationales, 12, l'Place du Panthéon, Paris, en sa qualité de Président de la séance, au cours de laquelle M. Demètre Negulesco, professeur à l'Université de Bucarest, délégué de la

la Cour, la procédure des avis consultatifs, « discutable dans son principe », ne suffit pourtant pas à altérer son caractère judiciaire. Ce ne sont plus des commentaires doctrinaux qui l'affirment ; c'est la Cour elle-même, quand, saisie, le 21 avril 1923, par le Conseil de la Société des Nations, d'une demande d'avis dans l'affaire de la Carélie orientale, elle déclare ne pas pouvoir prononcer, car « la Cour étant une Cour de justice, ne peut pas se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs » (Publications de la Cour, Série B, N° 5. *Recueil des avis consultatifs*, p. 29).

Or, une des règles fondamentales qui dirigent l'activité des corps judiciaires, c'est qu'ils ne peuvent pas s'immiscer dans les questions d'opportunité politique ou administrative qui sont réservées à une compétence étrangère à la leur.

Cette vérité essentielle des ordres internes nationaux ne pouvait pas ne pas être transportée dans le domaine international des rapports entre la Cour permanente de la Justice internationale et le Conseil. « La Cour n'est pas un corps politique », disait devant ce dernier, le 26 septembre 1923, M. Salandra, représentant de l'Italie, « et les juristes qui la composent y siègent en tant que magistrats... » Renvoyer à la Cour des questions « politiques », c'est « donner à celle-ci une compétence que ne lui confère pas son statut » (31). Dans une séance postérieure à celle-là (séance du 27 septembre), Lord Robert Cecil reconnaissait sans difficulté que la Cour « n'a pas été instituée pour trancher des questions politiques », et que « dans la mesure où il s'agit du côté politique » d'un problème, « le Conseil reste seul juge en la matière » (32).

Cette façon de voir, la seule qui soit orthodoxe, se retrouve dans l'affaire, toute récente, du *Salamis*, que le Conseil a commencé à envisager dans sa quarante-septième session (28 septembre 1927). « Si le Conseil adopte », lit-on au procès-verbal, dans les déclarations de l'un des plus éminents membres du Conseil, « la pratique de s'adresser à la Cour pour lui demander des avis sur des questions dont il est seul juge, je crains qu'une pareille démarche nuise au prestige du Conseil et crée l'impression que ce dernier est incapable de trancher de telles questions de sa propre autorité ».

Ainsi les principes et les précédents sont on ne peut plus nets.

---

Roumanie à la Société des Nations, prononça une conférence sur la Jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale.

(31) P. V. de la vingt-sixième Session du Conseil. *J. O. de la S.D.N.*, nov. 1923, p. 1331.

(32) *Ibidem*, p. 1342. \*

Leur application à l'affaire roumano-hongroise, telle qu'elle se présentait devant le Conseil en septembre dernier, n'est pas moins claire.

Du fait de la requête roumaine basée sur l'article 11 alinéa 2 du Pacte, du fait que le Conseil l'a déclarée recevable et l'a examinée au fond, l'affaire des optants hongrois de Transylvanie est sortie du plan judiciaire, qui est celui de la Cour, pour entrer dans le domaine politique de l'intervention à base de conciliation (pour commencer) qui est celui du Conseil (ou de l'Assemblée). De très légitime manière, ainsi qu'on l'a démontré sous le second point, à la mission du juge, celle de l'intervenant collectif a été substituée. Sans délai — d'autant plus vite que le différend est plus ancien —, cet intervenant collectif s'est mis à l'œuvre pour trouver une solution d'opportunité. Il eut pu la suggérer de pure politique, de simple équité. Il a cru mieux de l'appuyer sur des principes qui ont eu l'approbation d'un Comité d'éminents juristes. Ce résultat ne change rien ni à la nature de la procédure ni à celle des suggestions auxquelles elle a abouti. Dans le plan politique, depuis l'ouverture de sa phase nouvelle, le différend n'appartient plus qu'au Conseil et échappe à l'avis de la Cour.

SECONDE PROPOSITION. — *La demande d'avis à la Cour était impossible par défaut d'intérêt.*

C'est une règle primordiale de procédure dans tous les domaines du droit que la première condition pour agir est d'y avoir un intérêt. Cette idée s'exprime dans l'adage bien connu : « pas d'intérêt, pas d'action », ou dans cet autre : « L'intérêt est la mesure des actions ». Il faut en outre que cet intérêt soit né et actuel sans qu'il se présente sous un aspect d'ordre exclusivement matériel ; dans de multiples cas, l'intérêt moral suffit pour servir de base à une action. Du domaine du droit privé, cette règle a passé dans celui du droit public ; elle y a pris un caractère de telle certitude que des systèmes de droit qui, comme le système français, acceptent que les actes des autorités administratives soient déférés, par voie d'action, à un organe juridictionnel aux fins d'annulation, subordonnent l'exercice du recours à un intérêt direct et personnel.

Le fondement de cette règle se trouve dans des considérations d'ordre et de paix sociale. On ne saurait accepter que n'importe qui, n'importe quand, mette en mouvement le solennel appareil de la justice sans que la nécessité de défendre un droit, atteint ou menacé, l'y incite et l'y autorise. En tolérant le contraire, on ferait concourir les juges à une besogne de désordre social, tandis que leur raison d'être est d'assurer la discipline dans la vie en société.

Cela étant, il paraît impossible de ne pas reconnaître la même règle non plus quand on s'adresse à un juge par voie d'action pour faire reconnaître et sanctionner un droit, mais quand telle ou telle autorité est fondée (ainsi qu'on en rencontre le cas dans diverses organisations politiques) à s'adresser à lui pour en obtenir un avis. S'il n'y a pas ou s'il n'y a plus intérêt à ce que l'avis soit demandé, ce serait à la fois et se rendre coupable d'une incorrection grave envers les magistrats et commettre un acte antisocial que de se permettre de paralyser leur activité et de juges et de donneurs d'avis (quand elle est reconnue), par la présentation de questions oiseuses et futiles. Ce point de vue tombe sous le sens. Dans une forme plus brève sans doute, c'est à lui qu'ont entendu se référer les diverses constitutions de l'Etat américain qui ont suivi l'exemple de la constitution du Massachusetts de 1870 (encore en vigueur), où on dit ceci : « Chaque branche de la législature, aussi bien que le gouverneur et le Conseil, auront le pouvoir de requérir l'avis des magistrats de la Cour suprême sur des questions importantes de droit et dans les occasions solennelles » (cité par Manley O. Hudson, *The advisory opinions of the Permanent Court of International Justice*, publication de l'*International conciliation*, nov. 1925, N° 214, p. 353). Une disposition analogue se retrouve dans les constitutions de l'Etat de New-York de 1784, 1792 et 1902, du Maine (1820), du Colorado (constitution amendée en 1886), du South Dakota...

Loin d'infirmier notre opinion qu'une demande d'avis aux juges compétents suppose un intérêt actuel et réel, les dispositions auxquelles il vient d'être fait allusion la confirment. Il en ressort, à l'évidence, non seulement qu'un intérêt à ce que l'avis soit demandé doit exister, mais que cet intérêt, loin d'être quelconque et de peu d'importance, doit revêtir un caractère solennel.

Au surplus, la manière de voir ci-dessus présentée n'a pas simplement pour elle des précédents remarquables. Le caractère intime des tribunaux appelés à donner des avis doit aussi entrer en ligne de compte. Or, quand une Cour de justice est appelée à donner un avis, son caractère de Cour de justice n'est pas emporté par l'aspect spécial que revêtent les conclusions auxquelles elle parvient. Cela est si vrai que, dans l'Act passé en 1890, concernant les avis consultatifs dans la province canadienne d'Ontario (33), il est dit que « l'opinion de la Cour sera considérée comme un jugement de la Cour », et que contre cet avis un appel sera possible tout comme à l'encontre d'un jugement.

Non plus dans le plan constitutionnel, mais dans celui des institutions internationales — spécialement dans celui de la Cour

---

(33) *Revised statutes of 1914*, c. 85, cité par MANLEY O. HUDSON. *Ibidem*, p. 359.

permanente de Justice internationale —, c'est la Cour elle-même qui a dit (ainsi que nous l'avons déjà rappelé) : « La Cour étant une Cour de justice ne peut se départir des règles essentielles qui dirigent son activité de Tribunal, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs ». — La règle « pas d'intérêt pas d'action » est une des règles essentielles qui dirigent l'activité des tribunaux. La Cour, le plus élevé de tous, ne peut pas, tout comme le plus humble, se départir de cette règle, même quand elle est appelée à donner un avis. Si donc la demande d'avis ne peut pas s'appuyer, ou ne peut plus s'appuyer, sur un intérêt certain et actuel, la demande devient impossible.

Pour la raison qui précède, une demande d'avis à la Cour, en septembre 1927, n'eût plus été possible. Afin de s'en rendre compte, il faut à ce point de nos développements revenir à l'exposé des faits. Qu'en ressort-il ? Qu'au fond tout le différend roumano-hongrois gravite autour de la question suivante : la thèse roumaine affirme : tout ce que l'article 250 du Traité de Trianon interdit à l'Etat roumain, c'est de soumettre les biens des Hongrois de Transylvanie à des mesures de liquidation. Pour le reste, le Traité de Trianon n'a pas pu et ne pouvait établir, en faveur des optants hongrois, aucune sorte de privilège ; tout comme les propriétaires roumains et aux mêmes conditions qu'eux, les optants hongrois peuvent être expropriés pour cause d'utilité publique, et à plus forte raison pour cause de nécessité publique. A cela la thèse hongroise (celle qu'on espère pouvoir faire triompher en s'attachant à la compétence du tribunal arbitral mixte) répond en réclamant, au bénéfice des optants, un véritable privilège d'immunité contre l'application de la loi agraire (Cf. De Lapradelle, *Consultation concernant les affaires agraires des ressortissants hongrois*, compétence, p. 20. Deuxième proposition). « En territoire transféré, les ressortissants de l'Etat démembré ne peuvent, ni individuellement, ni surtout en masse, être privés du droit de conserver leurs biens en nature ». — En quoi la thèse hongroise perd de vue le fait pourtant primordial que, par une lettre officielle adressée à la Conférence de la Paix, le comte Apponyi a lui-même demandé, comme maximum qui pouvait lui être accordé, l'égalité des ressortissants hongrois avec les nationaux roumains (34). Or, cette égalité a été strictement reconnue par les trois points que le Comité du Conseil, sur le rapport des six, a conduit le Conseil à dégager en tant que sug-

---

(34) « Nous demandons une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui, dans les mêmes conditions, ne s'applique pas aux sujets de l'Etat liquidateur ou de l'Etat créant cette mesure ».

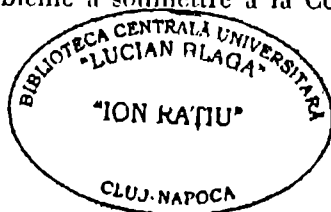
gestions d'accord entre la Roumanie et la Hongrie. Dans ces conditions disparaissait tout l'intérêt qui eut pu, autrement, exister à ce que la Cour fût consultée par voie d'avis sur la valeur abstraite de ces principes ; pour cette seconde raison, le Conseil, en septembre 1927, n'avait pas à prendre l'avis de la Cour.

TROISIÈME PROPOSITION. — *A supposer que les raisons qui précèdent n'aient pas rendu impossible la demande d'avis à la Cour, le Conseil n'aurait pu demander cet avis que du consentement unanime, a) et des membres du Conseil, b) et des parties au différend représentées au Conseil en vertu de l'article 4 alinéa 5 du Pacte.*

A. — Dans le silence et du Pacte et du Statut de la Cour en la matière, on a discuté sur le point de savoir si le Conseil pouvait demander l'avis de la Cour à la simple majorité ou s'il devait se décider à l'unanimité.

Les partisans de la décision à la simple majorité (Baker, *Jurisdiction of the Permanent Court*. British Year Book of international Law, 1925, p. 75, suivi par un jeune auteur polonais Gonsiorowski, *Société des Nations et problèmes de la Paix*, tome 2, p. 473) combattent la nécessité de la décision unanime en argumentant tout d'abord de la distinction, prétendue fondamentale, entre la décision, le verdict de la Cour et l'avis de la Cour. Nous verrons sous B que cette opinion a le tort de se cantonner dans les termes du droit abstrait et de ne pas tenir compte de la portée effective des avis de la Cour. De plus, ces auteurs croient pouvoir appuyer leur point de vue sur deux autres ordres de considérations. Mais ni l'un ni l'autre ne sont concluants.

1° Une demande d'avis constitue, disent-ils, une de ces questions de procédure qui, aux termes de l'article 5 alinéa 2 du Pacte, sont décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion. — On reconnaîtra que réduire à une simple question de procédure la demande d'avis à la Cour se concilie déjà assez mal avec le prestige qui entoure ce tribunal suprême : ce qui est plus grave, c'est que l'assimilation sans restriction de la demande d'avis à une question de procédure est tout à fait erronée. La demande d'avis peut être une question de procédure, mais dans d'autres circonstances, infiniment plus fréquentes, elle ne le sera pas. En fait, elle ne l'a jamais été depuis que la Cour a commencé de donner des avis. Comment donc discerner si la demande d'avis à la Cour constitue ou ne constitue pas, de la part du Conseil, une question de procédure ? En s'attachant à la nature intime du point ou du différend à soumettre pour avis à la Cour. Si le contenu du problème à soumettre à la Cour met en



jeu les règles destinées à assurer l'ordre, la discipline et la bonne marche des délibérations de l'Assemblée ou du Conseil (art. 5 al. 2 du Pacte), la question soumise pour avis sera une question de procédure et la demande d'avis pourra être décidée à la simple majorité ; mais si le contenu du point ou du différend à soumettre pour avis à la Cour touche au fond du droit, c'est-à-dire à des principes juridiques qui constatent des droits et des devoirs, la question n'est plus une question de procédure ; pour décider qu'il y a lieu de prendre à cet égard l'avis de la Cour, le Conseil, lié par le principe général de l'article 5 alinéa 1<sup>er</sup> du Pacte, devra recourir à l'unanimité.

2° Inquiets de l'excessive fragilité de leur première position, les partisans de la demande d'avis à la simple majorité se sont très vite repliés sur un autre terrain. Se rappelant que le Conseil désigne à la simple majorité les *comités de juristes* qui rentrent dans la définition de l'article 5 alinéa 2 du Pacte, ils appliquent, d'autorité et par extension, le principe de la décision à la majorité à la résolution par laquelle le Conseil demande l'avis de la Cour (cf. Baker, *loc. cit.*, p. 75). Ce faisant, ils partent de l'idée que le Conseil poursuit le même but (celui d'être informé) lorsqu'il désigne un Comité spécial de juristes ou quand il décide de demander l'avis de la Cour (cf. Baker, *loc. cit.*, p. 75) ; après quoi, de l'identité des fins recherchées à travers deux procédés différents, ils déduisent l'identité du régime juridique (régime majoritaire) auquel il convient de soumettre la décision qui conditionne le jeu de l'un et de l'autre. Mais, c'est oublier que l'identité des régimes juridiques se justifie par l'identité des *natures* juridiques et non par celle des *buts*. Or, constituer de toutes pièces un organe (comité de juristes) pour lui demander son avis et décider qu'on demandera un avis à la Cour préconstituée sont deux opérations de nature bien distincte, puisqu'il entre dans la première, intégralement créatrice, un élément qui ne figure pas dans la seconde : la désignation au scrutin d'un certain nombre de personnes.

Notre conclusion sous la lettre A est donc qu'aucune raison valable ne permettrait au Conseil, en matière de demande d'avis à la Cour, de se soustraire à la règle générale de ses délibérations qui, sauf exceptions limitativement énumérées par le Pacte, est celle de l'« unanimité de décision des membres représentés à sa réunion » (art. 5 alinéa 1).

Des représentants hautement autorisés de la doctrine n'ont pas hésité à adopter cette manière de voir. C'est le cas de Mac Nair au cours de son étude (*An advisory opinion*) dans le *British Year Book of International Law*, 1926, p. 1-13, et dans la quatrième



édition du *Traité de Droit international* d'Oppenheim (vol. II, p. 55) : « Except where the Council merely seeks an opinion on a question which is itself one of procedure, its decision to make a request is not a matter of procedure, and requires absolute unanimity of the members of the Council present at the meeting, including, if present, as they are entitled to be, the representatives of the disputants ».

Ce point de vue est également partagé par une autre haute autorité en matière de droit international, par M. Raoul Fernandès, Ambassadeur du Brésil en Belgique et délégué à la Société des Nations.

Dans une Conférence faite à l'Université de Bruxelles, le 11 janvier 1927, l'illustre jurisconsulte brésilien disait en effet :

« Il serait tout à fait inadmissible d'assimiler la demande d'avis « à la Cour à une décision portant sur enquête ou expertise : la « Société des Nations accordera la valeur que bon lui semblera « aux conclusions des enquêteurs ou experts, tandis qu'elle n'a « qu'à s'incliner devant les avis de la Cour. Avoir recours à « celle-ci n'est pas un expédient de procédure, mais une déclinaison de compétence. Il n'est donc que purement conforme à « l'article 5 du Pacte que la résolution en soit prise à l'unanimité » (1).

B. — L'unanimité dont il vient d'être parlé est l'unanimité absolue; par là, on entend dire : celle qui comprend même les voix des représentants des parties au différend, en admettant qu'elles usent du droit que leur confère l'art. 4 alinéa 5 du Pacte (ce qui est le cas dans la phase actuelle du différend roumano-hongrois).

Ce principe est le seul acceptable si l'on veut bien ne pas perdre de vue la portée réelle des avis de la Cour. Sans doute, en théorie, les avis de la Cour ne lient pas le Conseil, mais la force persuasive de ces avis est si considérable que, pratiquement, le Conseil ne méconnaît jamais leurs conclusions.

Ce caractère de sentence indirecte des avis de la Cour a été plus d'une fois noté. Dans son livre déjà plusieurs fois cité (*La Justice internationale*, p. 173), parlant des consultations de la Cour sur un différend déjà né, M. Politis n'a pas hésité à exprimer ainsi son sentiment : « (La Cour) est invitée à fournir une opinion qui, indirectement, est une sentence ». Tout aussi affirmatif est M. Travers (*La Cour permanente de Justice internationale*, dans la Revue générale de droit international public, 1925, p. 44) : « en fait, le Conseil ne peut pas s'écarter de l'avis de la Cour ». —

(1) RAOUL FERNANDES : *Les Etats-Unis et la Cour Permanente de Justice Internationale*, Bruxelles, 1927, René Van Sulper, éditeur.

« Il paraîtrait, s'il s'en éloignait, violer les règles du droit et porterait, du même coup, atteinte à l'autorité morale de la Cour ». — Un autre auteur, qui a consacré une étude approfondie à l'organisation et à la compétence de la Cour, Fachiri (*The Permanent Court of International Justice*, 1925, p. 135) observe que « la compétence consultative de la Cour offre, dans les cas de caractère juridique, un moyen d'accès indirect à la Cour qui, pratiquement, peut être utilisé pour remplacer la juridiction directement obligatoire ». Et ce ne sont pas là pures opinions doctrinales. Que « l'indépendance » du Conseil soit « en quelque sorte annihilée » quand la Cour a donné un avis, c'est ce que le représentant de l'Italie au Conseil de la Société en 1923 reconnaissait volontiers à deux reprises dans la séance du 27 septembre (35). A cela rien d'étonnant : le contraire aurait pour effet de détruire l'autorité de la Cour.

Pour peu, comme cela a été le cas en septembre 1927 (cf. séance du 19 septembre 1927 à 11 heures. Voir Doc. C/47<sup>e</sup> Session. P. v. 3, p. 2) que le Conseil, saisi en vertu de l'article 11, laisse entendre qu'il pourrait bien prendre des sanctions contre les parties réfractaires à des suggestions qu'il aura été chercher à la Cour, par le procédé de l'avis consultatif, on comprend encore mieux l'idée exprimée par Fachiri que « dans les cas de caractère juridique », la compétence consultative de la Cour n'est qu'une voie détournée vers sa juridiction obligatoire. Dans de telles conditions que devient le principe en vertu duquel la juridiction n'est obligatoire que pour les Etats qui l'ont acceptée ? S'il doit être sauvegardé, et il doit l'être, sans quoi une violence certaine serait faite aux Etats qui n'ont pas signé la clause facultative de l'article 36 alinéa 2 du Statut de la Cour, force est d'accepter que l'avis de la Cour ne puisse être demandé qu'à l'unanimité absolue des présents au Conseil (ou à l'Assemblée), y compris les représentants des parties.

En appliquant ces principes aux faits qui se sont déroulés devant le Conseil en septembre 1927, nous dirons que, si elle avait été possible, la demande d'avis à la Cour aurait dû grouper l'unanimité des voix du Conseil, y compris celles des représentants hongrois et roumain.

---

(35) Cf. P. v. de la 26<sup>e</sup> session du Conseil. *J. O. de la S. d. N.* Nov. 1923, p. 1339 et 1342 : « Je reconnais que l'avis de la Cour aurait une grande autorité ; il aurait même une si grande autorité qu'il nous serait bien difficile d'avoir une opinion différente. »

**La limite de la compétence du Conseil  
de la Société des Nations au terme de l'art. 11 du pacte  
de la S. D. N. et le conflit roumano-hongrois  
au sujet des optants hongrois<sup>(\*)</sup>**

PAR

A. SOTTILE

*Membre du Conseil de l'Institut de Droit International de Rome  
Directeur de la Revue de Droit International,  
de Sciences Diplomatiques et Politiques, de Genève*

L'art. 11 du Pacte de la S. D. N. confère, en termes généraux, au Conseil, des pouvoirs étendus pour concilier les Parties lors d'un conflit international. Le texte de cet article étant peu précis, mais en même temps souple et élastique, la limite de la compétence du Conseil, aux termes de cet article, a été l'objet de divergences et discussions à l'occasion des débats sur le conflit roumano-hongrois au sujet des optants hongrois (1) dont le Conseil a eu à s'occuper. Vu l'importance de la question, nous allons étudier brièvement la limite de la compétence du Conseil, aux termes de l'art. 11 et précisément dans le conflit où la question de la compétence du Conseil a été mise en discussion.

En Roumanie, pays essentiellement agricole, une réforme agraire était devenue une nécessité urgente, déjà en 1913, pour modifier complètement la distribution des terres arables. La guerre mondiale étant survenue, cette réforme ne put être réalisée qu'en 1917-1919. Elle a été appliquée sans distinction de nationalité, à tout le monde ; l'expropriation n'a eu lieu que contre indemnité égale pour tout le monde, sans distinction de nationalité.

---

(\*) Article paru dans la *Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*, de Genève, n° de décembre 1927.

(1) On appelle *Optants hongrois* ceux qui, aux termes du Traité de Trianon, avaient le droit d'opter pour la nationalité roumaine ou hongroise. Ayant opté pour cette dernière on les appelle *Optants hongrois*.

Par dérogation à l'art. 232 du Traité de Trianon, l'art. 250 du même traité déclare que les biens, droits et intérêts des optants hongrois sont exempts de saisie ou liquidation et toute contestation à ce sujet doit être soumise au Tribunal arbitral mixte créé par le même traité.

Cela va sans dire, comme tous les propriétaires des fonds situés en Roumanie, les propriétaires optants hongrois des fonds situés en territoire roumain étaient soumis à la loi de réforme agraire, loi générale prévoyant l'expropriation générale de tous les biens-fonds situés en Roumanie. Le gouvernement roumain alloua à chaque propriétaire, sans distinction de nationalité, une indemnité en titres payables dans 50 annuités, produisant un intérêt annuel de 5 %.

Malheureusement la baisse du taux du change actuel du leu roumain a atteint cette indemnité qui, traduite en monnaie or, se réduit à une somme peu considérable, par rapport à la valeur réelle du fond exproprié. Par ce fait, les optants hongrois, considérant qu'il n'y a pas d'*expropriation*, mais une véritable *liquidation*, ont accusé le gouvernement roumain d'avoir violé l'art. 250 du Traité de Trianon qui met les biens hongrois à l'abri de toute liquidation ou confiscation.

En 1923, le gouvernement hongrois saisit le Conseil de la S. d. N. lui demandant d'ordonner à la Roumanie la restitution des biens-fonds des optants hongrois. Le Conseil confia l'affaire à M. Adatci, rapporteur, qui ayant convoqué les Parties arriva à un accord dûment signé par chacun des représentants du gouvernement roumain et du gouvernement hongrois. La Hongrie, ayant désavoué son représentant qui avait signé l'accord de Bruxelles, remit à nouveau l'affaire en question, et saisit le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois qui se déclara compétent, nonobstant qu'aux termes du Traité de Trianon sa compétence ne concerne nullement l'expropriation — réforme sociale, — mais les cas de *saisie ou liquidation, mesure de guerre*.

En 1927, la Roumanie, considérant la décision du Tribunal arbitral comme non avenue, retira son arbitre du Tribunal arbitral mixte, et saisit en même temps le Conseil, qui en septembre 1927 adopta un rapport concluant à l'incompétence du Tribunal arbitral mixte en matière d'expropriation des biens hongrois, concluant qu'aucune inégalité de traitement ne doit exister entre Roumains et Hongrois dans l'application de la loi agraire. A la même session de septembre 1927 le Conseil invita les Parties à se conformer au rapport adopté. La Roumanie déclara accepter la proposition, la Hongrie refusa, vu qu'à son avis le Conseil s'arrogeant un rôle juridique était sorti de sa compétence et avait empiété sur la tâche de la magistrature internationale, vu que, à

son avis, les optants hongrois ont droit à un *traitement différentiel*, c'est-à-dire *privilegié* et vu qu'à ses yeux un avis consultatif de la Cour de justice internationale s'imposerait. Le Conseil renvoya à sa prochaine session de décembre le débat définitif afin de donner la possibilité aux deux gouvernements d'étudier ce rapport et faire leurs observations.

## CHAPITRE I

LES PHASES DE LA SOLUTION DU CONFLIT ROUMANO-HONGROIS DEVANT LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS, DEVANT LE TRIBUNAL MIXTE ROUMANO-HONGROIS ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

### § I. — *Le conflit devant la Conférence des Ambassadeurs et devant la Société des Nations en 1923.*

Le Gouvernement hongrois, s'étant adressé à la Conférence des Ambassadeurs le 16 août 1922 et le 23 février 1923, celle-ci lui ayant répondu que ses réclamations devaient être portées devant la S. d. N., en mars 1923, le gouvernement hongrois adressa une note à la S. d. N. déclarant qu'une solution satisfaisante n'ayant pu être obtenue avec la Roumanie par des négociations directes, il formulait les demandes suivantes : a) Que le Conseil de la S. d. N. veuille bien connaître sur le fond de l'affaire ; b) Qu'il veuille bien statuer sur le fond de l'affaire, à savoir prononcer que les dispositions législatives et administratives en question du royaume de Roumanie sont contraires aux traités ; ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois leur soient restitués et que ces biens soient maintenus à l'avenir exempts de toute charge contraire aux dispositions des traités, enfin qu'une indemnité complète pour les dommages subis soit accordée aux personnes lésées.

M. Adatci, rapporteur, ayant été prié de préparer le terrain avant la session du Conseil de juillet, convoqua les Parties à Bruxelles le 6 mai 1923 en vue des négociations. On aboutit en partie à un accord et à un procès-verbal. A la suite de ces résultats, l'ambassadeur, M. Adatci, proposa de présenter à la prochaine session du Conseil (juillet 1923) un projet de résolution prenant acte des déclarations des Parties et invitant les Parties à faire preuve d'esprit de conciliation pour le reste. Ce projet fut accepté et signé par les Parties. A la session du Conseil, M. Adatci fit son rapport et le Conseil prit le 5 juillet 1923 la résolution suivante : « Le Conseil, après avoir examiné le rapport de M. Adatci, approuve ce rapport, prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal... et espère que les deux

gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays... »

On crut que le conflit était clos. Malheureusement il n'en fut pas ainsi, car, après avoir déclaré que son gouvernement désavouait son représentant qui avait négocié à Bruxelles, le délégué hongrois informa le Conseil que, malgré sa résolution, la question restait tout entière.

§ 2. — *Le conflit roumano-hongrois devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.*

En décembre 1923, un certain nombre d'optants hongrois saisirent le Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239 du Traité de Trianon. D'après les optants hongrois les mesures restrictives du droit de propriété appliquées aux meubles et immeubles des optants hongrois situés en territoire roumain étant contraires à l'art. 250 du Traité de Trianon, ils demandaient au Tribunal arbitral mixte de condamner l'Etat roumain à la restitution. En 1925, le gouvernement roumain déposa au Tribunal arbitral mixte des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du tribunal, vu que, dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'expropriation pour utilité publique et nécessité sociale, mesure de droit public interne que la Roumanie a pris dans l'exercice de ses droits souverains, mesure répondant au principe de la *lex rei sitæ*, tandis que le Traité de Trianon n'accorde de compétence au Tribunal arbitral mixte que pour des cas de *saisie, liquidation ou confiscation*, mesure de guerre dirigée contre un ex-ennemi comme tel. Le 10 janvier 1927, le Tribunal arbitral mixte se déclara compétent et demanda à la Roumanie de déposer sa réponse quant au fond. La Roumanie, le 24 février 1927, fit savoir au Tribunal arbitral mixte que vu son abus de pouvoir, elle ne déposerait aucune réponse et que son arbitre ne siégerait plus pour aucune affaire agraire introduite par les optants hongrois. En même temps, la Roumanie saisit le Conseil aux termes de l'art. 11, § 2, du Pacte de la S. d. N.

§ 3. — *Le Conflit roumano-hongrois devant le Conseil de la S. d. N. en 1927.*

A. *Le conflit à la session du Conseil de mars 1927.*

Le représentant de la Roumanie exposa au Conseil les raisons pour lesquelles le gouvernement roumain avait retiré son arbitre du Tribunal arbitral mixte, raisons basées d'une part sur l'incom-

pétence du Tribunal arbitral mixte, dans le cas en question, et d'autre part sur son abus de pouvoir, puisqu'il se déclarait compétent sur une affaire qui, aux termes du Traité de Trianon, échappe à sa compétence, vu que l'art. 250 ne concerne que les cas de liquidation, saisie ou confiscation des immeubles des optants hongrois, ce qui n'est pas le cas ici. Le représentant hongrois demanda au Conseil de procéder à la nomination de deux arbitres suppléants au Tribunal arbitral mixte pour remplacer l'arbitre roumain retiré.

Le Conseil nomma un Comité de Trois de ses membres, chargé de faire, sous la présidence de M. A. CHAMBERLAIN, un rapport à la session du Conseil de juin. Le *Comité des Trois* convoqua à Londres le 31 mai 1927 les représentants des Parties. Après un échange de vues le Comité pria les délégués d'obtenir de leurs gouvernements toutes les concessions possibles pour arriver à une solution satisfaisante. Les parties déclarèrent faire connaître au Comité des Trois le point de vue de leurs gouvernements respectifs.

B. *Le conflit roumano-hongrois à la session du Conseil en juin 1927.* — Après l'exposé du point de vue roumain, le gouvernement hongrois insista, déclarant que les mesures d'expropriation du gouvernement roumain constituent une liquidation et que par conséquent l'affaire rentre dans la compétence du Tribunal arbitral mixte. Il a insisté sur la demande au Conseil de nommer des arbitres suppléants au Tribunal arbitral mixte. Le gouvernement roumain confirma qu'aucune mesure de liquidation n'ayant eu lieu, l'affaire échappe à la compétence du Tribunal arbitral mixte. Le Comité du Conseil soumit aux Parties certaines formules; elles ne furent guère acceptées.

C. *Le conflit roumano-hongrois devant le Conseil de la S. d. N. à sa session de septembre 1927.* — Le 2 septembre le Comité des Trois convoqua les Parties en vue d'un dernier effort de conciliation. Le gouvernement hongrois proposa de soumettre à la Cour de justice internationale la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte. Le représentant roumain, M. Titulesco, n'accepta pas l'offre, mais il proposa certaines formules basées sur les propositions faites par le Comité des Trois en vue d'une transaction.

Le représentant de la Hongrie, le Comte Apponyi refusa la proposition. En présence de cette situation, le Comité des Trois envisagea une autre solution. Considérant comme la question la plus importante celle de savoir si le Tribunal arbitral mixte a ou non compétence pour juger les applications de la réforme agraire

à l'égard des optants hongrois, il étudia et fit étudier par une Commission de juristes éminents les questions suivantes :

1. Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître les demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois ?

2. Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire ?

A la suite de l'étude approfondie de ces questions, le Comité des Trois est arrivé à la conclusion suivante :

*« Le Tribunal arbitral mixte doit son origine au Traité de Trianon. C'est un tribunal international et sa compétence est par conséquent fixée par les termes du traité qui l'a créé. Il n'a pas de compétence au delà de celle que lui a conférée l'accord des Parties contractantes. Les limites de sa compétence se trouvent définies par les art. 232 et 250 de Trianon. »*

*« Les questions actuellement soumises à l'examen du Conseil se rapportent aux requêtes adressées au Tribunal arbitral mixte par des ressortissants hongrois, sur la base de l'art. 250. Les dispositions de cet article interdisent la saisie et la liquidation, prévue à l'art. 232 et à l'annexe à la section IV de la partie X du traité, des propriétés des ressortissants hongrois situées sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Elles prévoient aussi la restitution à leurs propriétaires des biens, libérés de toute mesure de ce genre et de toute autre mesure de disposition, d'administration ou de séquestre... Elles autorisent la présentation des requêtes par les réclamants ressortissants hongrois au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239. »*

*« S'il pouvait être établi dans un cas particulier que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de disposition aux termes des art. 232 et 250, par suite d'une application à ladite propriété de la loi agraire roumaine et si une requête était présentée en vue d'obtenir la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction pour accorder satisfaction. Le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour connaître des requêtes soulevées par l'application d'une loi agraire comme telle, à moins que l'hypothèse mentionnée à l'alinéa précédent ne se réalise... »*

*« a) Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois, y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise, d'un plan général de réforme agraire. Quant à l'art. 250, celui-ci interdit l'application de l'art. 232 à la propriété des ressortissants »*



hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce que cette liberté d'action aurait été si les art. 232 et 250 n'avaient point existé. A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans le traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire qu'elle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international exemptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire. La question de l'indemnité quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue n'entre pas ici en ligne de compte.

« b) Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée. Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément ou qui aboutirait nécessairement à créer en fait une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois comme tels, en violation de l'article 250 et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire. L'interdiction pour les Hongrois de posséder des biens immobiliers dans les territoires transférés à la Roumanie, même étendue à tous les étrangers, ne serait pas conforme à l'obligation que la Roumanie a contractée par le Traité de permettre aux optants hongrois de conserver leurs biens immobiliers, mais c'est là une question étrangère à l'art. 250.

« c) Les mots « Saisie et liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois. La faculté que se sont réservée les Puissances alliées et associées par l'art. 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire au moment de l'entrée en vigueur du Traité s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie des biens hongrois par le gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois. »

A la suite de ces conclusions, le *Comité des Trois* a suggéré au Conseil de faire aux Parties les recommandations suivantes :

1. *D'inviter les deux Parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus.* 2. *Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.*

Le Comité du Conseil a voulu étudier les attitudes possibles des Parties devant ce rapport : « *En cas de refus de la Hongrie — ajoute M. Chamberlain dans son rapport — le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants arbitres, conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon. En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie, des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte. Dans le cas du rejet par les deux Parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'art. 11 du Pacte* »

Par ce rapport, le Comité du Conseil a estimé que l'art. 250 ne vise que la liquidation et la saisie et que par conséquent le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour s'occuper du conflit et que si les deux Parties acceptent ce rapport, il invitera la Roumanie à faire réintégrer son arbitre au Tribunal arbitral mixte. Ce rapport admis, le Tribunal arbitral mixte ne pourra qu'annuler son attitude et reconnaître son incompétence. En somme, le Comité a donné raison à la Roumanie.

Ce rapport est un véritable jugement *politico-juridique* qui vaut autant qu'une sentence de la Cour de justice internationale. Jamais le Conseil ne s'était occupé avec tant de soin, de travail et de patience pour d'autres conflits, comme il l'a fait pour le différend roumano-hongrois. Il convient de féliciter tout particulièrement le *Comité des Trois*. Ce rapport est, peut-être, le meilleur qui ait été fait jusqu'à présent ; il fait honneur au Conseil, au *Comité des Trois* et à la Société des Nations.

Les conclusions du *Comité des Trois* furent suivies de brillantes plaidoires du représentant de la Hongrie et du représentant de la Roumanie, M. Titulesco. L'éminent représentant de la Hongrie, le Comte Apponyi déclara que, pour la Hongrie, la décision du Tribunal arbitral mixte a autorité de chose jugée et que le Tribunal arbitral mixte n'a commis aucun excès de pouvoir et qu'il n'a pas dépassé les limites de sa compétence. Il proposa de soumettre à la Cour la question de savoir si oui ou non le Tribunal arbitral mixte avait commis un abus de pouvoir en se déclarant compétent.

En outre, le Comte Apponyi, critiqua le rapport du *Comité des*

*Trois*, comme n'ayant aucune valeur juridique, vu qu'à ses yeux le Conseil n'a pas qualité juridique pour interpréter le traité et qu'il n'a pas non plus la qualité juridique pour imposer cette interprétation et vu qu'il doit y avoir différence de traitement entre Hongrois et Roumains. Il conclut en déclarant que le Conseil, ayant commis un excès de pouvoir, est sorti des limites de sa compétence en s'arrogeant un rôle juridique qui n'est réservé qu'à la Cour de justice internationale.

En outre, après avoir ajouté que le *Comité des Trois*, en imposant des sanctions aux Parties, limite la liberté de plaider et la liberté de la magistrature internationale, l'éminent représentant hongrois propose de soumettre à la Cour pour avis la question de savoir si les trois points du rapport ont été rendus obligatoires à la Roumanie et à la Hongrie par les termes du Traité de Trianon. Le gouvernement hongrois donc conteste au Conseil le droit de s'occuper de questions juridiques, n'étant qu'un organe politique; il conteste également le droit d'imposer le rapport du Comité des Trois avec des sanctions, ce rapport n'ayant aucune force juridique. Enfin, il critique le passage du rapport conçu dans ces termes : *La question de l'indemnité n'entre pas en ligne de compte*. Cette question — dit-il — est décisive jusqu'à un certain point, pour le conflit. Il admet que l'expropriation n'est pas en contradiction avec le droit de propriété, mais pour que l'expropriation ne soit pas une confiscation, il faut accorder une indemnité aux propriétaires des biens-fonds expropriés.

Par son talent habituel et à la lumière des principes juridiques et politiques, le représentant de la Roumanie, M. Titulesco, réfuta de la façon la plus catégorique et décisive, une à une les critiques du Comte Apponyi.

Le Conseil a adopté le rapport du *Comité des Trois* jusqu'à et y compris le contenu de la lettre a), c'est-à-dire la première recommandation conçue dans les termes suivants : « Inviter les Parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus. » Le Conseil a décidé, en outre, de renvoyer à la session de décembre le débat pour la partie finale, espérant que dans l'intervalle des deux sessions les deux gouvernements voudront faire un effort de conciliation et qu'à la prochaine session chacune des Parties, après étude du rapport, puisse faire ses déclarations aptes à arriver à un accord.

En résumé, de l'ensemble des débats, il résulte que le conflit est arrivé maintenant à une phase décisive. Contrairement à la thèse du *Comité des Trois*, du Conseil et du Gouvernement roumain qui a déjà déclaré accepter le rapport, le Gouvernement hongrois insiste pour soutenir : a) que le Conseil a dépassé les limites de sa compétence, s'arrogeant un pouvoir judiciaire que

le Pacte ne confère qu'à la Cour de justice internationale ; b) que la Cour doit être saisie pour avis de la question de savoir si les conclusions du *Comité des Trois* sont imposables aux Parties, aux termes du Traité de Trianon ; c) que les optants hongrois ont droit à un traitement privilégié ; d) que lorsqu'il y a expropriation sans indemnité suffisante, il y a liquidation déguisée, et dès lors elle rentre dans la compétence du Tribunal arbitral mixte ; e) que le rapport du *Comité des Trois* n'a qu'une valeur d'ordre moral ; f) que le Conseil est obligé, aux termes du Traité de Trianon, de nommer des arbitres suppléants au Tribunal arbitral mixte.

Vu l'importance de la question, nous allons essayer d'étudier brièvement quelques-uns de ces points.

## CHAPITRE II

### EXAMEN DE QUELQUES QUESTIONS RELATIVES AU CONFLIT ROUMANO-HONGROIS.

#### § 1. — *Nature du conflit roumano-hongrois.*

Ce sont les débats qui ont eu lieu à la session du Conseil en septembre 1927 qui ont démontré que le conflit n'a sa source, en dernière analyse, que dans l'interprétation de la nature du conflit.

Nous sommes d'accord avec la thèse hongroise actuelle pour poser en principe que, pour que l'expropriation soit vraiment une expropriation, la question de l'indemnité joue un rôle décisif, car c'est l'indemnité qui surtout indique le caractère de confiscation ou d'expropriation. Mais peut-on prouver que la loi roumaine n'alloue pas d'indemnité aux propriétaires expropriés ? Il est hors de doute que le gouvernement roumain a alloué une indemnité à tous les propriétaires expropriés, que cette indemnité est devenue par la suite peut-être peu satisfaisante pour les étrangers à cause d'un cas fortuit : la baisse du taux du change, mais en tout cas il est indiscutable que le Gouvernement roumain a alloué une indemnité à tous les propriétaires expropriés, sans distinction de nationalité. Pour des circonstances techniques facilement compréhensibles vu l'énergie de la réforme, cette indemnité a consisté en des titres payables en cinquante ans et produisant un intérêt, mais il n'y a pas un seul juriste, ni un seul financier sérieux et impartial qui puisse nier qu'il y a là une indemnité. La thèse hongroise confond l'expropriation avec la liquidation, c'est-à-dire le droit avec le fait ou pour mieux dire

la situation de droit avec la situation de fait, car en droit il y a bien une indemnité; en fait la quotité et la quiddité de cette indemnité sont aujourd'hui peut-être insuffisantes, mais c'est toujours une indemnité.

La thèse hongroise soutient maintenant que le conflit est de nature juridique et précisément ce serait une question de procédure. Elle conclut que le Conseil n'est nullement compétent pour s'occuper du conflit, qu'il dépasse les limites de sa compétence et qu'il empiète dans le domaine de la justice internationale. Rappelons, en passant, qu'en 1923 ce fut le Gouvernement hongrois qui saisit le premier le Conseil de la Société des Nations, lui demandant de statuer sur le fond, juger, condamner la Roumanie à la restitution des biens-fonds des optants hongrois et à leur allouer des dommages-intérêts. C'était reconnaître au Conseil des pouvoirs aussi étendus que ceux d'une Cour de justice internationale. Or, déclarait le représentant de la Roumanie, M. Titulesco, pourquoi le Conseil ne peut-il plus faire en 1927 ce qu'il pouvait faire en 1923?

Pour le gouvernement roumain, par contre, le conflit a toujours été et est *foncièrement politique*.

Nous croyons que chacune des deux thèses n'est complètement fausse ni complètement vraie; à nos yeux chacune renferme un élément de vérité. Il est certain qu'au point de vue abstrait, les conflits internationaux peuvent revêtir deux aspects différents : les uns peuvent être des conflits *d'ordre politique*, les autres des conflits *d'ordre juridique*. En principe, la solution des derniers doit se baser sur les règles du droit ou sur les engagements internationaux, la solution des autres, c'est-à-dire des conflits politiques, ne peut se baser que sur des principes et des préceptes politiques et sur les aspects spécifiques à chaque cas. L'organe appelé à résoudre un conflit politique ne peut être qu'un organe politique, l'organe appelé à résoudre un conflit juridique, en principe, ne peut être qu'un organe juridique, c'est-à-dire un tribunal international.

Mais cette conception d'ordre idéal ne correspond, ne peut correspondre toujours en fait, vu les rapports très étroits entre la politique et le droit, vu les actions réflexes qui se produisent de l'un à l'autre, la politique devant s'inspirer des principes du droit. Si au point de vue spéculatif, il est facile de faire une distinction nette entre conflits politiques et conflits juridiques, en pratique il est difficile et souvent impossible de distinguer ou séparer les deux éléments politique et juridique, c'est-à-dire de n'envisager isolément qu'un conflit politique comme tel ou un conflit juridique comme tel, s'agissant souvent de deux aspects d'une seule et même question. Un seul et même conflit

international peut revêtir à la fois, un côté politique et un côté juridique. *Un grand nombre d'éléments politiques et juridiques se mêlent souvent dans un cas concret si intimement qu'il est difficile de séparer ces éléments; il est dès lors souvent difficile et même impossible de tracer nettement dans un même conflit international la frontière entre le domaine politique et le domaine juridique.* On peut même dire qu'il n'y a pas un conflit juridique international qui soit vraiment tel et vice-versa d'un conflit politique. Bref, lorsqu'on parle d'un conflit politique ou d'un conflit juridique, cela ne signifie pas autre chose que dans ce conflit l'élément prépondérant est d'ordre politique ou d'ordre juridique. Cela est dû au fait que dans les conflits internationaux les parties en cause sont des Etats, c'est-à-dire des êtres politiques dans leur fonction mais politico-juridique dans leur nature.

En somme, en pratique dans tout conflit international, il y a des éléments juridiques et politiques à la fois, ces éléments sont inséparables, se complètent réciproquement, c'est pourquoi, souvent, on ne peut pas détacher d'un conflit une seule question pour autant juridique qu'elle soit pour la soumettre à un organe purement judiciaire, car il y a des conflits qui doivent être résolus comme un tout politico-juridique; séparer ces éléments ce serait dénaturer le conflit. Des conflits de ce genre doivent être résolus *par un organe politico-juridique.*

Le conflit roumano-hongrois concerne l'application d'une réforme agraire que le gouvernement roumain a décrétée dans l'exercice de ses droits souverains sur toute l'étendue de son territoire. Il s'agit d'une mesure *d'ordre politico-social nécessitée par l'utilité publique et la nécessité sociale*, c'est-à-dire une mesure de législation interne, c'est-à-dire une mesure du pouvoir exécutif. Ici nous sommes dans le *domaine politique du conflit.*

Cette réforme agraire doit-elle être appliquée aussi aux biens-fonds des étrangers situés en territoire roumain? Oui, d'après le principe de la territorialité de la loi, de la *lex rei sitae*, d'après le principe de l'étendue de l'exercice de la souveraineté de l'Etat, d'après les documents diplomatiques de la Conférence de paix de Paris en 1919 et 1920 (consacrant l'égalité de traitement entre optants hongrois et roumains). Non, d'après la thèse hongroise, les optants hongrois ayant droit à un traitement préférentiel : *question relevant en même temps de la politique et du droit.*

Autre question : Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître de la demande soulevée par l'application de la loi agraire roumaine aux optants hongrois? *Question*

*juridique sous un aspect, politique sous un autre aspect, la réforme agraire n'étant autre chose que l'expression de l'exercice de la souveraineté de la Roumanie. De ce qui précède, on se rend compte qu'il est inexact de caractériser le conflit roumano-hongrois comme un conflit purement politique, comme il est inexact de dire qu'il s'agit d'un conflit purement juridique, ce conflit étant précisément un spécimen de conflit le plus complexe où les éléments juridiques et politiques sont intimement liés.*

*Nous affirmons, sans crainte d'être contredits, que le conflit roumano-hongrois est un conflit politico-juridique, dont l'importance de l'élément politique l'emporte cependant sur le juridique.*

§ 2. — *Les mesures de la réforme agraire roumaine sont-elles des mesures de liquidation ou d'expropriation?*

Cette question est trop claire pour faire l'objet d'une étude surtout après les débats qui ont eu lieu au Tribunal arbitral mixte et aux sessions du Conseil de la Société des Nations, en septembre 1927. Comme la saisie et la confiscation, la liquidation n'étant qu'une mesure de guerre elle naît avec la guerre, elle vit avec la guerre, elle finit avec la guerre. Par la liquidation, l'Etat se paye lui-même des dommages de guerre qu'il a subis, elle ne vise que les biens des sujets ennemis comme tels, le montant de la liquidation est porté au crédit de l'Etat vaincu sur sa dette de réparation. Les Traités de paix de 1919 et 1920 ont accordé aux puissances alliées et associées ce droit de liquidation sur les biens des sujets ennemis.

*L'expropriation, par contre, loin d'être une mesure de guerre, est une mesure de droit commun et de droit public : l'Etat a un droit suprême et exceptionnel sur la propriété privée immobilière. L'expropriation, disent les juristes, est le fait par l'Etat de priver un particulier de son droit de propriété immobilière pour satisfaire aux exigences de l'intérêt général, mais bien entendu contre le paiement d'une indemnité. Le droit de propriété est compatible avec l'expropriation répondant à un besoin fondamental de l'Etat et découlant de la souveraineté de l'Etat. Tandis que la liquidation n'implique aucune indemnité, l'expropriation ne doit avoir lieu que contre indemnité complète ou incomplète. Pour l'expropriation individuelle le montant de l'indemnité doit être complet, pour l'expropriation collective et générale l'indemnité peut ne pas être complète. Par exemple, l'art. 153 de la Constitution allemande admet l'expropriation sans indemnité.*

*Nous avons vu qu'aux termes de l'art. 250 du Traité de Trianon les optants hongrois sont à l'abri de toute liquidation ou*

saisie. Si la Roumanie saisissait ou liquidait les biens-fonds des optants hongrois le Tribunal arbitral mixte serait compétent pour juger.

Cela étant, la réforme agraire roumaine implique-t-elle en droit et en fait expropriation ou liquidation? L'art. 2 de la loi agraire dispose que les biens-fonds au-delà d'une certaine étendue sont expropriés contre indemnité égale pour tous les propriétaires roumains ou étrangers. En Transylvanie 518 propriétaires roumains et plus de 200 propriétés collectives qui se trouvaient dans l'hypothèse prévue par la loi ont été expropriés. Cette expropriation a autorité de chose jugée ayant été contrôlée et jugée par des juridictions à plusieurs degrés et même en appel. L'expropriation — nous le répétons — a eu lieu contre indemnité. On peut, il est vrai, critiquer la quotité et la quiddité de cette indemnité *mais il y a indemnité*. Or, peut-on dire que la loi roumaine dans son application implique *liquidation*? On ne trouvera pas un seul juriste, pas un seul financier qui puisse qualifier de liquidation les mesures de la loi agraire. La loi agraire prévoit une indemnité. Le Gouvernement roumain, ne pouvant pas payer comptant, cette indemnité est payée en titres de rente amortissables en cinquante annuités et portant 5 % d'intérêts. Malheureusement et pour des circonstances non imputables au Gouvernement roumain le leu n'a pas la valeur d'avant guerre, comme du reste la plupart des monnaies des pays belligérants, comme par exemple la couronne hongroise, et vu la baisse du taux du change cette indemnité se réduit en fait à peu de chose. Ce fait est une catastrophe aléatoire à laquelle les Roumains, comme tous les peuples des pays belligérants, sont soumis. Les optants hongrois de Transylvanie qu'ont-ils conclu de cet état de choses? Ils se considèrent victimes non pas d'une *expropriation* mais d'une véritable *liquidation déguisée*, l'*indemnité* n'étant en fait pas suffisante maintenant. Il n'est pas difficile de démontrer qu'il y a là une confusion entre la *situation de droit* et la *situation de fait*. Nous avons déjà prouvé que juridiquement il n'y a que *expropriation*.

Sur ce raisonnement arbitraire les optants hongrois ont bâti une déduction encore plus arbitraire. Considérant cette expropriation comme une *liquidation déguisée*, ils déclarent que le Tribunal arbitral mixte, aux termes de l'art. 250 du traité de Trianon, est compétent pour juger de cette expropriation. Le Tribunal arbitral mixte s'est déclaré compétent et sur ce fait les optants hongrois considèrent avoir une décision avec autorité de chose jugée. Il n'est pas nécessaire de prouver ici que le Tribunal arbitral mixte a dépassé les limites de sa compétence : le texte du traité de Trianon est trop clair, les plaidoiries de MM. Mille-



rand, Politis, l'ont assez démontré, les débats aux sessions du Conseil l'ont également démontré d'une façon irréfutable. Mais si aux yeux des optants hongrois il s'agit d'une *liquidation déguisée*, il faut remarquer que cette mesure est commune à tous les propriétaires du sol roumain sans distinction de nationalité, roumains ou étrangers, elle ne vise pas que les optants hongrois. En somme, le Comte Apponyi l'a clairement déclaré : les optants hongrois prétendent un traitement privilégié. Pourquoi? En vertu de quel texte? Nous n'avons pas encore trouvé un seul argument qui résiste à la critique.

En résumé nous croyons que : 1) la thèse hongroise confond expropriation avec liquidation, elle confond la situation de droit avec la situation de fait; 2) la thèse hongroise se place uniquement au point de vue de la guerre, tandis que la réforme agraire est une mesure de droit commun, c'est-à-dire de droit public; 3) la thèse hongroise se place dans un terrain paradoxal prétendant un traitement privilégié pour les optants hongrois; 4) la thèse hongroise, considérant l'expropriation comme une liquidation déguisée, n'a aucun fondement juridique.

### § 3. — *Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois et la réforme agraire roumaine.*

Nous avons vu que le Tribunal arbitral mixte a été créé par le Traité de Trianon; sa compétence donc ne peut se déduire que du contenu de ce Traité. Aux termes de l'art. 250 les biens, droits et intérêts des optants hongrois sont à l'abri de confiscation et saisie et toute contestation à ce sujet doit être soumise au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois. La clarté et la précision de cet article ne peuvent être mises en doute. Voici en quels termes il est conçu : « Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des Sociétés contrôlées par eux situés sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à *saisie ou liquidation*... les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239 ». Il est clair que cet article ne vise que des mesures de saisie, liquidation, séquestre. Or, nous l'avons vu, l'expropriation effectuée par la loi agraire roumaine n'implique aucune espèce de liquidation, puisque l'expropriation a été générale et contre indemnité égale pour tout le monde, sans distinction de nationalité. Loin de prévoir une liquidation même déguisée, la réforme agraire roumaine n'implique qu'expropria-

tion générale; il est indiscutable que comme tout Etat souverain, la Roumanie a le droit de procéder à cette expropriation dans le territoire soumis à sa souveraineté, y compris les territoires nouvellement acquis, la Bessarabie, Transylvanie, etc.

En fait, le gouvernement roumain s'est-il borné à des mesures d'expropriation ou de liquidation? Les débats qui ont eu lieu au Tribunal arbitral mixte et aux sessions du Conseil de la S. d. N. ont largement prouvé que le Gouvernement roumain s'est strictement conformé au Traité de Trianon. Aucune liquidation ni saisie n'ayant été effectuée le Tribunal arbitral mixte n'entre nullement en cause; invoquer sa compétence ce serait sortir du cadre de la loi qui l'a créé, c'est-à-dire le Traité de Trianon, ce serait sortir de la compétence conférée par ce Traité. Le Tribunal arbitral mixte est donc et doit être étranger à la question, les mesures de la réforme agraire échappant à sa compétence, lors même que l'expropriation ne viserait que les optants hongrois. Néanmoins, les optants hongrois ont soumis — disions-nous — l'affaire au Tribunal arbitral mixte qui s'est déclaré à tort compétent. Il y a là un abus, une usurpation de pouvoir, le Tribunal arbitral mixte s'attribuant une compétence qui n'a aucune base juridique; sa décision est donc anti-juridique, nulle, inexistante; elle ne peut donc avoir aucune autorité de chose jugée. Le Tribunal arbitral mixte étant sorti des limites de sa compétence, le gouvernement roumain n'avait pas seulement le droit, mais l'obligation de retirer son arbitre de ce tribunal. Il ne pouvait pas se faire complice de cette usurpation de pouvoirs. La doctrine est presque unanime en ce sens.

En résumé, soutenir que le Tribunal arbitral mixte est compétent pour juger de l'application de la réforme agraire, ce serait ignorer le Traité de Trianon, ce serait reconnaître au Tribunal arbitral mixte une compétence en matière de souveraineté de l'Etat, c'est-à-dire en matière politique, vu que les mesures de la réforme agraire ne sont que des mesures politico-sociales. Ce serait reconnaître au Tribunal arbitral mixte une compétence supérieure à celle de la Cour de justice internationale; ce serait reconnaître aux optants hongrois plus de droits qu'aux Roumains et aux autres étrangers. Ce serait — disait M. Titulesco — créer de véritables forteresses de droit privé, comme il en était jadis pour les seigneurs à l'égard des Rois. Bref, ce serait admettre une situation humiliante pour un Etat vainqueur en faveur des sujets ex-ennemis, ce qui est contraire aux Traités de paix, au simple bon sens, ce serait consacrer l'assassinat de la souveraineté de la Roumanie, Etat libre et indépendant. Au surplus, remettre en discussion en ce moment même la réforme agraire ce serait mettre en danger l'existence même de cet Etat.

§ 4. — *La limite de la compétence  
du Conseil de la Société des Nations aux termes de l'art. 11  
du Pacte et le conflit roumano-hongrois.*

L'art. 11 du Pacte de la S. d. N. est conçu dans les termes suivants : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la Paix des Nations. En pareil cas le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société. Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a droit à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toutes circonstances de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre Nations, dont la paix dépend. »

Cet article est, en quelque sorte, la préface des dispositions du Pacte relatif au règlement pacifique des conflits internationaux. Il a une portée énorme : la S. d. N. est compétente de toute affaire qui affecte la paix même s'il s'agit d'un simple fait susceptible d'entraîner un trouble dans la bonne entente entre les Nations. Aux termes de cet article : 1. toute guerre, menace de guerre ou *tout autre fait* qui puisse entraver la paix des Nations, qu'elle affecte ou non un Membre de la S. d. N., intéresse la S. d. N. Celle-ci, ayant pour but essentiel le maintien de la paix dans le monde, manquerait à son devoir et à sa raison d'être si elle se désintéressait de tout fait pouvant compromettre la paix entre les Nations. C'est en vertu de l'art. 11 en effet que le Conseil, comme pour le conflit qui nous occupe, a été saisi dans grand nombre de conflits internationaux. 2. La S. d. N. doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. Quelles sont ces mesures propres et efficaces? Cet article ne le dit pas, mais il confère au Conseil une liberté absolue dans le choix de ces mesures, pourvu qu'il les juge aptes au maintien de la paix. Le secrétaire général, dit l'article, convoque immédiatement le Conseil. Donc, c'est le Conseil qui doit prendre ces mesures, c'est lui qui est compétent pour juger quelles sont les mesures aptes, propres à sauvegarder la paix entre les Nations.

Les mesures que le Conseil doit prendre varient suivant la nature du conflit international car suivant qu'il s'agit d'un *conflit foncièrement politique*, il doit prendre des *mesures politiques*, s'il s'agit d'un *conflit foncièrement juridique* il doit prendre des *mesures juridiques* s'il s'agit d'un *conflit politico-juridique* il

doit prendre à la fois des mesures *politico-juridiques*. Inutile de rappeler qu'il y a nombre de *conflits politiques* internationaux qui en pratique ne peuvent être résolus qu'à l'aide et sur la base de principes juridiques; de même il y a des conflits juridiques internationaux qui doivent être résolus aussi à l'aide de principes politiques. Les Parties étant des êtres essentiellement juridiques, revêtent des caractères politiques plus ou moins prononcés. Nous avons vu les rapports étroits existants entre politique et droit, nous avons vu aussi que, si en théorie il est facile de distinguer les conflits politiques des conflits juridiques internationaux, en pratique il est difficile et souvent impossible d'établir une distinction nette. Souvent un même conflit a deux aspects différents : l'un politique, l'autre juridique. Suivant les cas ou bien c'est l'élément politique qui domine ou bien c'est le contraire.

Nous avons examiné la nature du conflit roumano-hongrois et nous sommes arrivés à la conclusion que ce conflit *n'est pas purement politique ni purement juridique, mais il est politico-juridique* et il ne peut être résolu que par un organe politico-juridique. Organe surtout politique, le Conseil aux termes de l'art. 11 du Pacte ayant pour mission de recourir à toute mesure apte à sauvegarder la paix internationale, libre dans son choix des mesures, il peut, il doit avoir recours, si le cas concret l'exige, à des *mesures juridiques* pour résoudre un conflit *purement politique*. Naturellement ces mesures juridiques sont nettement délimitées. Il peut même, si le maintien de la paix et si le cas concret l'exigent, recourir à des mesures d'ordre politique, pour résoudre un conflit purement juridique. Nous employons cette terminologie « *conflit purement juridique, purement politique* » pour commodité de langage; nous avons vu que rigoureusement parlant, le conflit juridique international, comme tel, n'existe presque pas, car les parties en cause étant des êtres politiques, le conflit, même juridique, renferme des éléments d'ordre politique.

N'étant pas une Cour de justice ni un organe avec fonction essentiellement juridique, le Conseil ne fait donc pas œuvre de Tribunal, mais de *Haute Cour d'équité et de conciliation* entre les Parties. Vu les liens étroits existants entre le domaine politique et le domaine juridique, il ne peut pas faire abstraction du droit international, donc nous le répétons, il a droit de recourir à des moyens juridiques si nécessaires, pour s'occuper d'un conflit de nature politique et vice-versa. Il ne peut faire abstraction du droit, le droit étant en quelque sorte l'assiette de la politique.

Quelles sont les mesures juridiques auxquelles le Conseil peut avoir recours, aux termes de l'art. 11 du Pacte, sans sortir de sa compétence? Nous avons vu que grand nombre de problèmes

juridiques sont souvent mêlés à un conflit politique international de telle sorte que, même en le voulant, ces problèmes juridiques ne pourraient pas être portés devant la Cour de justice internationale vu qu'ils sont souvent inséparables du côté politique de la question. Séparer le côté juridique de la question, ce serait dénaturer le conflit tout entier. Dès lors, le Conseil peut avoir besoin de s'éclairer sur certaines questions juridiques et dans ce but il a deux moyens : a) ou bien demander un avis consultatif à la Cour de justice internationale; b) ou bien consulter une Commission de juristes, comme il a souvent fait dans nombre de problèmes dont il a eu à s'occuper.

Examinons maintenant l'œuvre du Conseil dans le conflit roumano-hongrois. Libre de choisir les moyens pour éclaircir sa religion — suivant l'expression de M. Chamberlain — avant de se prononcer, par excès de scrupules et pour garantie d'impartialité à l'égard des Parties, il a voulu consulter une Commission de juristes en lui posant deux questions précises qui sont importantes pour l'appréciation du conflit, et qui présentent quelques caractères juridiques. Dans l'exercice de sa liberté d'agir, le Conseil s'est-il ainsi arrogé un rôle de Tribunal, a-t-il empiété sur la magistrature internationale, bref, s'est-il arrogé un rôle juridique? Pas le moins du monde. Il faut féliciter le Conseil de sa prudence et de son tact politique de ne pas avoir demandé un avis consultatif à la Cour, car celle-ci, en présence d'un conflit si complexe de nature politique et juridique à la fois, aurait pu se trouver dans l'embarras pour répondre, même en se déclarant incompétente. Pourrait-on reprocher au Conseil de s'être adressé pour avis à une Commission de juristes? Il en a le droit, vu qu'il est libre de choisir les mesures qu'il croit utiles dans l'intérêt de la Paix. Comme il a procédé dans d'autres cas, il a soumis l'élément juridique du conflit à l'appréciation de juristes spécialistes. Il est donc clair, qu'en s'adressant à des juristes, il n'est pas sorti de sa compétence. En consultant des juristes sur le côté juridique du problème politique, il n'a pas fait œuvre de tribunal, car s'il en était ainsi on devrait dire la même chose toutes les fois qu'il demande un avis consultatif à la Cour.

Le *Comité des Trois*, faisant siennes les conclusions de la Commission de juristes, a fait un rapport. Quelle est la nature de ce rapport? S'agit-il d'une sentence? Nullement. Il ne s'agit que des conclusions politico-juridiques vu la connexion intime que le conflit a avec certaines questions juridiques. En effet, il s'agissait de la compétence du Tribunal arbitral mixte en rapport avec la réforme agraire roumaine, c'est-à-dire avec le droit interne de la Roumanie et le droit international, en somme d'une question politico-juridique, c'est-à-dire à double face, l'une politique, l'autre

juridique, les deux côtés de la même question étant inséparables. Donc, loin de dépasser les limites de sa compétence, conformément à la mission que l'art. 11 lui confère, le Conseil n'a accompli que son droit et ses obligations en proposant le rapport du *Comité des Trois* à l'acceptation des Parties, comme résultat de l'étude juridique et politique à laquelle il a soumis le conflit.

Le Conseil a-t-il compétence pour imposer ce rapport aux Parties? Quelques internationalistes, entr'autres MM. Schücking et Weberg estiment que le Conseil est compétent pour imposer ses décisions; nous croyons que le Conseil n'a pas qualité pour imposer ses décisions aux Parties, car, d'après l'art. 11 du Pacte, il joue le rôle de médiateur. Mais les Parties n'ont, certes pas, le droit d'empêcher le Conseil de suivre telle ligne de conduite dans le choix des mesures à prendre pour le maintien de la paix. Le Pacte lui confère le droit de prendre toutes les mesures que, suivant le cas, il croit les plus appropriées. Il ne peut donc que présenter ses décisions sous forme de suggestions aux Parties et, en usant de son autorité, tâcher de les faire accepter par les Parties, en tant que moyen pour résoudre le conflit. Ce n'est pas aux Parties d'indiquer au Conseil quelles sont les mesures aptes à sauvegarder la paix. Pour l'exercice de la mission qui lui est conférée par l'art. 11, le Conseil agit non pas au nom des Parties, mais au nom de tous les Membres de la Société des Nations, puisque toute question menaçant la paix intéresse la Société des Nations tout entière et puisque le Conseil est l'organe politique de la Communauté des Nations.

Cela étant, le Conseil peut-il, doit-il demander un avis consultatif à la Cour pour savoir si le Tribunal arbitral mixte a dépassé ou non les limites de sa compétence ou pour savoir si le rapport du Comité des Trois est ou non imposable aux Parties aux termes du Traité de Trianon? Le Conseil ne peut pas, ne le doit pas. Le Conseil peut-il, doit-il demander un avis à la Cour pour s'éclairer sur les éléments juridiques de la question? L'ayant déjà fait, un recours à la Cour serait maintenant inutile et peut-être dangereux. Inutile puisqu'il a déjà consulté une Commission de juristes et consulter la Cour équivaldrait à demander *un avis sur l'avis de la Commission des juristes*. En outre, en faisant cela il diminuerait son prestige et avec le sien celui de la Société des Nations. Du reste, la Cour, en tant qu'autorité judiciaire, ne pourrait que confirmer l'avis de la Commission des juristes. Mais si, par impossible, l'avis de la Cour différerait de celui de la Commission de juristes, le conflit, déjà suffisamment compliqué, se compliquerait encore, sans dire qu'il traînerait en longueur encore des années.

Il est facile à comprendre que le conflit ne pourrait non plus,

à l'état actuel, être soumis à la Cour pour jugement, vu sa nature politico-juridique, vu l'accord de Bruxelles, vu que l'accord des Parties fait défaut, la Roumanie s'étant, avec raison et sagesse, refusée. Le Conseil ne possède pas le droit de déférer définitivement l'examen d'une difficulté à une juridiction arbitrale ou à la Cour de justice internationale même lorsqu'il s'agit d'une question d'ordre juridique. Le côté politique doit toujours dominer pour le Conseil lorsqu'il existe ce côté dans le conflit, même lorsque les Parties consentent à en faire abstraction. Rappelons à ce propos un des passages du rapporteur de la VI<sup>e</sup> Commission à la III<sup>e</sup> Assemblée de la Société des Nations, M. Motta : « Nous désirons que les conflits soient éliminés par les moyens bienveillants, par les interventions officieuses du Conseil et nous ne pensons au règlement juridique par la Cour permanente de justice que dans des cas en quelque sorte exceptionnels, *lorsque le différend ne peut être réglé d'une autre manière.* »

Aux termes du Traité de Trianon, le Conseil est-il obligé de nommer les arbitres au Tribunal arbitral mixte pour remplacer l'arbitre roumain? Nullement. Le Traité de Trianon ne confère au Conseil le pouvoir de nommer des arbitres en cas de vacances que, bien entendu, pour assurer le fonctionnement légal du Tribunal arbitral mixte, c'est-à-dire le fonctionnement de ce tribunal dans les limites de sa compétence. Or, nous avons vu que le cas qui nous occupe ne rentre aucunement dans la compétence du Tribunal arbitral mixte. Donc, le Conseil ne peut et ne doit nommer les arbitres ni aux termes du Traité de Trianon ni aux termes de l'art. 11 du Pacte, à moins que les Parties n'acceptent les conclusions du rapport du Comité des Trois, sans cela en nommant les arbitres il conférerait au Tribunal arbitral mixte une compétence que le Traité de Trianon ne lui a pas conférée. En effet, le Traité de Trianon autorise le Conseil à nommer les arbitres pour assurer le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte en cas de vacance, mais bien entendu fonctionnant *dans les limites de sa compétence*; le Traité n'oblige pas le Conseil à nommer les arbitres du Tribunal arbitral mixte en dehors de sa compétence. Si les Parties acceptent les conclusions du rapport du Comité des Trois, la Roumanie réintégrant son juge, le Tribunal arbitral mixte pourra fonctionner, mais les conclusions du rapport devenant la loi des Parties, le Tribunal arbitral mixte, ne devant se baser que sur ces conclusions, il ne pourrait dès lors que déclarer son incompétence.

Nous avons vu qu'à la session de septembre 1927, le Conseil préféra écarter pour le moment la seconde partie du rapport du Comité des Trois et n'adopter que la première partie, c'est-à-dire tout le rapport jusqu'à et y compris la première recommandation

à savoir : a) inviter les Parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus. Le Conseil a voulu ainsi donner le temps aux deux Gouvernements d'examiner ce rapport et y apporter leur adhésion, à la prochaine session du Conseil en décembre. La Roumanie a déclaré accepter le rapport, mais la Hongrie non seulement ne l'a pas accepté, mais a insisté de la façon la plus énergique en réclamant pour les optants hongrois un *traitement préférentiel, la nomination des arbitres au Tribunal arbitral mixte* et en réclamant qu'un *avis consultatif soit demandé à la Cour*.

Evidemment, la phase actuelle du conflit est décisive, le Conseil ayant fait tous ses efforts et recouru à tous les moyens pour amener les Parties à un accord. Il serait souhaitable qu'avant la session de décembre du Conseil les Parties trouvassent un terrain d'entente directe ou qu'à la prochaine session une conciliation soit possible. Il pourrait se faire qu'un moyen d'entente soit trouvé ou que, après mure réflexion la Hongrie finisse par accepter le rapport du Conseil. Mais, si la Hongrie ne modifie pas son attitude, c'est-à-dire si elle insiste catégoriquement pour un traitement différentiel de ses ressortissants, si elle réclame la nomination des arbitres au Tribunal arbitral mixte et un avis consultatif à la Cour, il est fort douteux qu'un accord soit possible.

Dans ce cas, peut-être, trois éventualités se présenteront : ou bien le Conseil voudra encore excéder en patience et accepter la prolongation des débats non seulement à la session de décembre, mais encore à d'autres sessions ultérieures ce qui serait regrettable, ou bien, en constatant l'impossibilité de concilier les Parties, il classera tout simplement le conflit et déclarera d'avoir épuisé le rôle que l'art. 11 du Pacte lui confère, ou bien le Conseil essaiera d'avoir recours à l'application des art. 12, 13, 15, du Pacte. Ces articles prévoient comme mesures pour la solution des conflits internationaux : a) une solution arbitrale ou b) une solution judiciaire ou c) l'examen du Conseil ou d) l'examen de l'Assemblée.

Quant au *règlement judiciaire*, il est douteux que la phase actuelle du conflit se prête vraiment à une solution de tel genre, vu que le conflit n'est pas de nature essentiellement et purement juridique, mais de nature politico-juridique, vu qu'avec raison et sagesse la Roumanie s'est opposée jusqu'ici à déférer le conflit à la Cour de justice.

Beaucoup de conflits, il est vrai, doivent leur solution à la *voie arbitrale*, mais les deux Parties seront-elles d'accord à ce sujet? La Roumanie aura des raisons politiques et juridiques pour ne pas accepter un arbitrage après l'accord de Bruxelles et les résolutions du Conseil de 1923 et 1927. Du reste, la solution



arbitrale ne semble pas bien appropriée à un conflit politico-juridique.

L'examen du Conseil ayant déjà été épuisé, il ne resterait que l'examen de l'Assemblée de la Société des Nations. L'expérience ne nous démontre pas que ce moyen sera le meilleur; il est à prévoir que le résultat ne sera pas bien différent de celui de l'examen du Conseil et en tout cas il risquerait de créer une situation ayant des répercussions fatales pour la Société des Nations.

D'autre part, si l'application des art. 12, 13, 15 du Pacte sera écartée et si aucun accord entre les Parties n'a pu être réalisé à la session du Conseil de décembre et si le Conseil croira inutile de consentir à traîner en longueur les débats qui ont déjà trop duré, il ne restera au Conseil que de déclarer qu'il croit avoir épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'art. 11 du Pacte en prenant acte de l'impossibilité de mettre d'accord les Parties, malgré les nombreux efforts qu'il a déployés. Dès lors, il ne restera aux Parties que de reprendre leur liberté d'action et de suivre la ligne de conduite que leurs intérêts leur dicteront, bien entendu dans les limites des dispositions du Pacte, c'est-à-dire, sans contrevenir aux obligations que chacune des Parties a assumé en entrant dans la Société des Nations.

Nous avons vu que la Roumanie a déjà accepté le rapport du Conseil, la Hongrie ne l'a pas accepté et a insisté sur ses prétentions. Si à la session du Conseil de décembre la Hongrie insiste sur ces mêmes réclamations aucun accord ne sera possible. Peut-être trouvera-t-on une formule heureuse et honorable donnant satisfaction aux Parties : le génie inventif hongrois et particulièrement la sagesse et le talent du Comte Apponyi sauront facilement trouver une formule qui peut-être lui permettra d'obtenir satisfaction dans les limites des possibilités de la Roumanie car, de tous les débats, il découle que la Roumanie est animée de bonnes dispositions et d'un esprit de conciliation pour arriver à un accord. Mais juridiquement et politiquement il nous semble difficile que la Roumanie puisse accorder un traitement préférentiel aux optants hongrois. On ne peut pas lui demander de se suicider.

Il n'est pas impossible, peut-être, que pour arriver à un accord et dans l'intérêt de la paix, à titre humanitaire et de générosité la Roumanie consente, bien entendu à titre humanitaire et non pas à titre d'indemnité supplémentaire, à allouer, un fond spécial destiné à être distribué aux quelques centaines d'optants hongrois mais répétons-le à titre purement humanitaire. Mais, une importante question alors se posera. La Roumanie provoquera dans son pays des troubles, car non seulement ses ressortissants, mais encore les étrangers protesteront en alléguant l'injustice et

l'inégalité de traitement : eux aussi réclameront-ils à leur tour à titre humanitaire des fonds ! Or le Gouvernement roumain pourra-t-il assumer une si grave responsabilité à l'égard de la Nation ? *That is the question !*

Dans le cas négatif et, d'autre part, tous les moyens de solution du conflit étant épuisés, il ne restera à la Hongrie qu'accepter purement et simplement le rapport du Conseil qui, en somme, constitue une solution honorable pour la Hongrie, vu qu'elle a accompli tout son devoir, qu'elle a fait tous ses efforts pour défendre par tous les moyens les intérêts de ses ressortissants.

§ 5. — *Les optants hongrois ont-ils droit  
à un traitement préférentiel dans l'application  
de la loi de réforme agraire roumaine ?*

Cette question ayant été discutée au Tribunal arbitral mixte et aux sessions du Conseil nous ne saurions guère avoir la prétention de l'éclaircir encore mieux. Cependant, vu que suivant les dernières phases du conflit (1) le traitement préférentiel est devenu le point capital pour la Hongrie, il n'est peut-être pas inutile d'en dire brièvement quelques mots.

Ayant mûrement approfondi la question, nous estimons que les opants hongrois n'ont aucun droit à un traitement préférentiel. Un grand nombre de considérations d'ordre politique, juridique, social, économique et moral militent en faveur de notre thèse, considérations que nous ne pouvons certes pas exposer dans un simple article de Revue. Cependant il est utile de rappeler ce qui suit :

1) Imposer à un Etat un traitement privilégié en faveur d'une catégorie d'étrangers ou à tous les étrangers, ce serait méconnaître la souveraineté de l'Etat et le principe de l'égalité des Etats. Il est vrai que chaque Etat est obligé de reconnaître à l'individu ses droits internationaux, qui n'ont pas, pour ainsi dire, de frontière : la liberté de conscience, la liberté individuelle, l'inviolabilité de la personne et du domicile, mais ces droits n'impliquent *aucun traitement préférentiel*.

Comme tout individu, l'Etat a droit à la vie, c'est-à-dire à sa propre conservation ; il ne peut reconnaître à l'individu des droits qui mettraient en péril sa propre conservation qui prime tout. C'est pourquoi les droits de l'homme doivent se concilier avec le

---

(1) ARPONY : « La question d'indemnité et sa solution décident jusqu'à un certain point de la question tout entière », *Séance du Conseil de la S. D. N. du 19 septembre 1927*, à 11 h. « Dès que l'exclusion de toute possibilité de différenciation entre nationaux et étrangers est établie comme loi, le procès que nous avons intenté est perdu avant même qu'il y ait jugement », *Séance du Conseil du 19 sept.*, à 15 h.

droit primordial de l'Etat : sa *propre conservation*. Accorder un traitement privilégié et préférentiel pour certains étrangers se serait pour un Etat mettre en danger sa propre conservation, car il y a un principe universellement admis par la doctrine et la pratique internationales : dans les pays civilisés l'étranger ne peut pas prétendre à une protection dans sa personne et ses biens, plus grande que celle que l'Etat assure à ses propres ressortissants. Notre exposé est confirmé par les internationalistes les plus autorisés, entr'autres MM. de Loutter, Fauchille, Politis, etc.

« L'Etat — écrit de Loutter (2) — qui, dans les circonstances normales, exigerait plus de la part d'un gouvernement étranger, se rendrait coupable d'arrogance et d'injustice parce qu'il méconnaîtrait la souveraineté et l'égalité des Etats ». Fauchille ne s'exprime pas autrement : « Un Etat ne saurait faire aux étrangers une situation meilleure qu'à ses propres nationaux, car on ne conçoit pas dans un pays, que ses sujets soient traité plus mal que ceux qui n'en font pas partie ». 2) Un principe juridique universellement admis, la *Lex rei sitae*, soumet les biens-fonds, sans aucune distinction de nationalité du propriétaire, à la législation de l'Etat dans le territoire duquel le bien-fond est situé. La loi agraire roumaine ayant consacré le principe de l'égalité de traitement pour les propriétaires sans distinction de nationalité, il est évident qu'on ne saurait guère adopter un traitement privilégié pour les optants hongrois. 3) Sur la demande des intéressés eux-mêmes, les expropriations effectuées ont été sanctionnées par des jugements définitifs, qui maintenant ont en Roumanie autorité de chose jugée. 4) L'art. 2 de la loi de réforme agraire roumaine consacre le principe d'égalité de traitement des propriétaires sans distinction de nationalité. Accorder un traitement préférentiel à des étrangers ou à une catégorie d'étrangers, ce serait pour un Etat se rendre responsable de la violation de sa propre loi. Ce qui entraînerait des graves troubles d'ordre politique et social dans le pays. Une révolution serait inévitable. La Nation roumaine, c'est-à-dire des ressortissants roumains ne permettront jamais que des étrangers soient traité mieux qu'eux. Les troubles compromettraient la conservation de l'Etat. 5) Aucun Etat ne saurait guère accorder aux étrangers un traitement meilleur qu'aux nationaux sans violer le principe fondamental de l'égalité devant la loi, principe ancré dans la conscience des peuples modernes. 6) Au commencement de 1920, la Conférence de Paris a communiqué à la Hongrie les conditions de paix. Dans un des mémoires que la Délégation hongroise, présidée par le

(2) Dr LOUTTER : *Droit international public positif*, 1920 ; FAUCHILLE : *Traité de droit international public*, 1922, N. 442, T. I. Partie I<sup>re</sup>.

Comte Apponyi a présenté à la Conférence, nous lisons ce qui suit : « Vous nous laissez exposés à l'expropriation roumaine, à l'expropriation tchécoslovaque, nous demandons des garanties ». En outre la Délégation hongroise a prié les principales Puissances alliées et associées d'insérer aux stipulations du Traité de paix ayant trait à la protection des minorités, les termes suivants : « La Roumanie renonce à toute loi, tout règlement et tout autre acte officiel ayant pour but de transférer la fortune immobilière des personnes physiques ou non... les personnes physiques ou morales appartenant à la minorité sus-mentionnée ne subiront ni en droit, ni en fait aucun *traitement différent* au point de vue de leurs intérêts de celui des ressortissants roumains ».

Voilà le maximum des prétentions hongroises formulées à la Conférence de la paix : *pas de privilèges, ni traitement préférentiel, mais égalité de traitement*. En réclamant un traitement préférentiel la Hongrie demanderait, maintenant, plus qu'elle n'a demandé à la Conférence de la paix. 7) Lors même que la Roumanie voudrait maintenant accorder un traitement préférentiel aux optants hongrois, il y a une impossibilité matérielle et financière qui s'y oppose. D'après les calculs de la thèse hongroise, la Roumanie ne devrait payer aux optants hongrois pas moins de 400 millions de francs or. Où veut-on que le gouvernement roumain trouve un montant si élevé pour satisfaire aux prétentions des optants hongrois? Et où veut-on que le Gouvernement roumain trouve une somme quinze fois encore plus grande que celle en question, au cas où avec raison, les autres propriétaires de biens-fonds en Roumanie : étrangers, minoritaires et les Roumains eux-mêmes réclameront aussi une indemnité supplémentaire? 8) Enfin il est à signaler que d'autres Etats ont encore récemment procédé à des réformes agraires en des termes plus ou moins analogues à ceux de la loi agraire roumaine. Aucun étranger n'a sérieusement émis les prétentions des optants hongrois et si le Conseil avait fait bon accueil à ces prétentions c'était la ruine de la réforme agraire non pas seulement en Roumanie, mais aussi en Tchécoslovaquie, en Pologne, en Lithuanie, en Lettonie, etc. La paix du monde et l'existence même de la Société des Nations était ainsi en jeu.

#### CONCLUSION.

Avec le souci de l'objectivité qui est la caractéristique de notre organe, nous avons essayé d'examiner le conflit roumano-hongrois, à la lumière des principes juridiques et politiques, de tous les documents diplomatiques, y compris les plaidoiries des plus

éminents internationalistes. Voici les conclusions auxquelles notre étude nous a conduit :

1) Nous croyons qu'il est inexact de définir ce conflit comme un *conflit purement juridique*. C'est, peut-être, un des conflits les plus complexes qui ait été porté devant la Société des Nations. Sa complexité résulte de ses nombreux éléments politiques et juridiques à la fois, éléments si étroitement liés que l'on ne peut envisager ce conflit que comme un tout unique, c'est-à-dire comme conflit politico-juridique.

2) Un conflit de telle nature ne peut être résolu que par un organe politico-juridique et non pas par un tribunal international.

3) Le Conseil, saisi du conflit, s'est strictement tenu à la fonction qui lui est conférée par l'art. 11 du Pacte; par la manière avec laquelle il a envisagé aussi le côté juridique du conflit il n'est pas sorti de sa compétence, vu que l'élément juridique est, dans le cas qui nous occupe, inséparable de l'élément politique. *Séparer ces éléments ce serait dénaturer le problème.*

4) En s'occupant des réclamations des optants hongrois, le Tribunal arbitral roumano-hongrois a dépassé les limites de sa compétence. Dès lors sa décision est antijuridique et nulle.

5) Dans la phase actuelle du conflit il y a impossibilité juridique, politique et morale de soumettre le conflit ou une question spéciale à la Cour de justice internationale pour en obtenir un avis ou une décision.

6) La thèse hongroise prétendant un traitement préférentiel ne résiste guère à la critique, n'ayant à son appui que des arguments d'ordre moral, mais pas un seul argument solide et juridique.

7) La réforme agraire roumaine, n'a procédé à aucune liquidation déguisée, mais à des expropriations contre indemnité. Malgré toutes les plaintes, on peut même dire que cette expropriation a contribué à sauver l'Europe de l'invasion du bolchévisme, en sauvant aussi le principe de la propriété privée.

8) Les conclusions adoptées par le Conseil, sur la base du rapport du Comité des Trois, renferment la seule solution possible et honorable du conflit, solution juridiquement et politiquement acceptable puisqu'elle sauvegarde l'honneur et la dignité des Parties.

---

# Le litige roumano-hongrois concernant les optants hongrois en territoire roumain

PAR

Karl STRUPP

*Professeur de Droit international et de Droit constitutionnel à l'Université de Francfort s. M. ; associé de l'Institut de Droit international ; membre de l'Académie diplomatique internationale ; membre correspondant de l'Institut américain de Droit international ; membre du Conseil de la Société allemande de Droit international ; directeur des « Wærterbuch des Vælkerrechts und der Diplomatie », co-directeur de la « Zeitschrift für Vælkerrecht ».*

---

## A. — LES FAITS

a) Pour remédier à des difficultés de nature sociale, la Roumanie avait inauguré, dès 1913, une politique agraire qui tendait à transformer de grands latifundia, sis en territoire roumain, en de petites parcelles. On avait poursuivi cette politique après l'entrée de la Roumanie dans la guerre mondiale. Le 22 mars 1917, le roi avait promis de procurer aux soldats des propriétés immobilières par des mesures analogues à celles projetées, en général, en 1913. Une disposition conforme à la tendance de la législation agraire fut insérée dans la Constitution de 1917, votée par une Assemblée constituante, élue en 1914 dans le but expressément manifesté d'y introduire le principe de l'expropriation dans l'intérêt général et siégeant, en 1917, à Jassy. Après la fin de la guerre et poussé à des actions surtout par la possibilité de mouvements de nature subversive (on ne doit pas perdre de vue la proximité de la Russie où l'on avait aboli toute la propriété privée, en distribuant les domaines parmi la population), le gouvernement royal avait émis deux lois, l'une du 17 juillet 1921, applicable au vieux royaume, l'autre du 30 juillet 1921, ayant en vue l'expropriation dans les territoires

nouvellement acquis, basées toutes les deux sur l'amendement à la Constitution de 1917 (1) et décrétant l'expropriation des biens fonciers, dépassant une certaine ampleur, contre un certain dédommagement pécuniaire. Ces prescriptions ne faisaient aucune différence entre des ressortissants de l'Etat roumain et d'autres états, la Hongrie spécialement.

b). C'étaient des propriétaires, habitant en territoire roumain, mais ayant opté, conformément au Traité de paix de Trianon, pour leur mère-patrie, la Hongrie, qui s'érigèrent alors contre la mise en pratique de la législation agraire roumaine et surtout contre ce que les sommes désignées comme dédommagement n'équivaldraient pas surtout par la dépréciation de la monnaie roumaine, à une juste compensation due, d'après leur opinion, corroborée par leur gouvernement, conformément au droit international coutumier en vigueur. Après une tentative, déclinée par des raisons de compétence, auprès de la Conférence des ambassadeurs, la Hongrie, se basant sur l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations (2), s'adressa au Conseil de celle-ci : elle demanda un examen *de fond*, tendant à déclarer les mesures de la Roumanie comme contraires au Traité de Trianon, art. 250, et la restitution des terres et autres lieux expropriés, enfin une indemnité complète pour tous les dommages subis par les optants hongrois en Roumanie. Des négociations, entamées en 1923, à Bruxelles sous la présidence de M. Adatci, nommé à cet effet par le Conseil, n'ayant pas abouti, quelques individus hongrois, lésés par les mesures roumaines, portèrent plainte devant le Tribunal arbitral mixte (3) roumano-hongrois, institué conformément aux articles 239 et 250 du Traité de paix de Trianon, en prétendant qu'il s'agissait dans les mesures dirigées contre des ressortissants hongrois, habitant sur territoire roumain, d'actes contraires à l'article 250 du Traité de Trianon, celui-ci défendant toute liquidation vis-à-vis de ceux-là. De ce chef, ils demandèrent, soit une restitution de leurs terres, soit une compensation pécuniaire équitable.

De la part de la Roumanie, on souleva devant le T. A. M., en 1925, l'exception de l'incompétence du tribunal, puisque, d'après les termes du Traité de Trianon, le Tribunal arbitral n'aurait à connaître que sur des questions spécifiées dans les dispositions qui ne viseraient pas des situations de la nature des actes litigieux.

Le T. A. M. ayant le 10 janvier 1927 affirmé sa compétence (contre la voix de l'arbitre roumain, qui émit une opinion dis-

(1) V. *Journal officiel de la Société des Nations*, 1923, p. 730.

(2) Cité plus tard S. d. N.

(3) Cité T. A. M.

sidente) en invoquant l'art. 250 al. 3 du Traité de Trianon, la Roumanie retira, par une note du 24 février, son arbitre et se refusa à le laisser siéger au tribunal dans les 22 litiges frappés par la décision du 10 janvier, en tant qu'il s'agirait, comme le Tribunal avait l'intention, d'entrer dans le fond des affaires. En même temps, elle saisit le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'art. 11 II du Pacte. (4) La Hongrie y répondit en demandant, le 7 mars 1927, au Conseil la nomination de deux arbitres, pris parmi des ressortissants d'états restés neutres pendant la guerre mondiale, conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon, pour mettre le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois en état de poursuivre ses travaux (5).

Le représentant de l'Empire Britannique ayant été prié d'étudier la question jusqu'à la prochaine réunion du Conseil et celui-ci s'étant associé les représentants du Chili et du Japon, le comité ainsi formé, dit « Comité des Trois », ne pouvant pas oublier d'abord que le Conseil avait été saisi du problème non sur la base de l'article 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'article 11 du Pacte et que son intervention aurait été demandée d'abord par la Roumanie et ensuite par la Hongrie, ne croyait pas pouvoir se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte et se borner à l'élection pure et simple de deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte que lui demandait accessoirement le représentant hongrois. En ce faisant, il aurait failli à son rôle politique de *médiateur* et de *conciliateur*, (6) dans une dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties. Jugeant donc impossible d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle de Conseil et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu, (7) le Comité essaya d'atteindre une solution, amenant l'apaisement. « Aucune entente n'ayant pu s'établir faute d'assentiment des parties en litige, le Comité ayant consulté des personnages de hautes compétences juridiques, » (8) après étude approfondie de la question de compétence du T. A. M., proclama les trois principes que voici :

1) Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918, n'excluent point l'application aux ressortissants hon-

(4) J. O. S. d. N. 1927, p. 350 sq.

(5) J. O. S. d. N. 1927, p. 370 ; la réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la S. d. N., 1927, p. 71.

(6) Souligné par moi.

(7) Rapport de Sir Austin Chamberlain, 47<sup>e</sup> session du Conseil, séance du 17 sept. 1927, doc. C. 47<sup>e</sup> session P.V. 1, p. 4.

(8) Rapport C. c., p. 5.



grois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

2) Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

3) Les mots, « saisie et liquidation » mentionnées par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois. »

En précisant les principes des chiffres 1, 2 et 3, le Comité déclara :

Ad. 1) « Quant à l'art. 250, celui-ci interdit l'application de l'art. 232 à la propriété des ressortissants hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article, l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé. A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans le traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire qu'elle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international exemptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

« La question d'indemnité, quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue, n'entre pas ici en ligne de compte.

Ad. 2) « Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres états en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, comme tels, en violation de l'article 250 et autorisant le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire.

Ad. 3) « La faculté que se sont réservés les Puissances alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie des biens hongrois par le gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire n'était pas Hongrois. » Parlant de ces principes, le Comité a suggéré au

Conseil d'inviter : 1) les Partis à y accéder ; 2) la Roumanie à faire réintégrer son arbitre au T. A. M.

Le Conseil n'a ni donné suite à la seconde suggestion, ni nommé des arbitres suppléants, conformément à la proposition de la délégation hongroise qui avait en outre suggéré à la Roumanie la conclusion d'un compromis, soumettant la question d'un excès de pouvoir éventuel du T. A. M. roumano-hongrois à la Cour permanente de Justice internationale, proposition refusée par la Roumanie (9).

Il a plutôt, en se basant sur l'art. 11 al. 2 du Pacte, et sans tenir compte de la décision du T. A. M. du 10 janvier, invité les deux parties à accepter les trois thèses du Comité, sans demander un avis consultatif de la Cour de Justice de La Haye, demandé aussi par M. Stresemann.

## B. — LE DROIT.

### I

Les modes de procédure usités ou proposés  
pour parvenir à une solution du litige.

a) *La Procédure devant le T. A. M. roumano-hongrois.*

1) *Le Tribunal arbitral roumano-hongrois,  
en affirmant sa compétence, a-t-il surpassé  
les limites de sa compétence?*

*En ce cas, quelles seraient les conséquences de cet excès  
de pouvoir?*

aa) *Considérations générales.*

C'est une conséquence de la nature juridique de toute juridiction arbitrale que les tribunaux arbitraux, restriction de la souveraineté des Etats et déduisant leur raison d'être, leur existence juridique, de la volonté de ceux-ci, *n'ont pas d'autres droits que ceux qui leur sont expressément et indubitablement conférés.*

*La règle exceptiones sunt strictissimæ interpretationis* s'impose ici avec toutes les conséquences qui en découlent (10).

Il s'ensuit que, si le Tribunal arbitral n'a pas observé scrupu-

(9) V. Doc. C. I. c., p. 7.

(10) ALVAREZ dans *l'Europe Nouvelle* du 29 octobre 1927, p. 1453. STRUPP, *Die Zuständigkeit der gemischten Schiedsgerichte des Versailler Friedensvertrags*, 1923, p. 3, et les auteurs cités dans la note 4 de ce dernier livre.

leusement les limites qui lui ont été tracées, s'il s'occupe d'une question qui ne tombe pas sous sa juridiction, *rien n'a été agi, nihil actum est*, il n'y a aucune décision, sans que la partie lésée ait besoin de mettre en scène des mesures juridiques pour annuler la soi-disant sentence (11).

Car là où au point de vue juridique rien n'a été fait, il ne faut pas réagir contre un acte non existant comme acte juridique (12).

Mais, si cela est — à mon avis — incontestable, il n'en résulte pas que chaque interprétation, *même objectivement fausse*, que donne un certain tribunal arbitral aux dispositions fixant sa compétence, renferme en elle-même un excès de pouvoir. Qu'un tribunal arbitral puisse affirmer ou décliner dans une sentence *préliminaire*, sa compétence, c'est accepté par tout le monde (13).

Il y a excès de pouvoir, si, en interprétant le texte du compromis, dont découle sa compétence, il va *ultra petita partium*, s'il se prononce par exemple sur une question, dont la solution, quoique peut-être intéressante au cas concret, n'a pas été demandée par l'une ou l'autre partie, s'il confère des dommages-intérêts où l'on n'en a pas parlé, en se contentant peut-être de la *constatation* d'un délit international, etc.

Mais on ne doit pas confondre cette question avec l'autre, où les arbitres, en affirmant, p. ex. leur compétence, sont parvenus à cette conclusion par *des considérants* qui sont l'expression de leur conviction juridique, sans déni de justice. *C'est donc une question d'interprétation de la sentence même et spécialement de la portée de celle-ci qui s'impose.*

C'est à juste titre que la note doctrinale au cas de l'U. S. and

(11) Si, dans des cas de cette sorte les parties se sont souvent résolues à s'adresser de nouveau à un autre tribunal arbitral qui s'est occupé de cet excès de pouvoir, c'était seulement, à mon avis, une mesure de précaution, psychologiquement importante, pour calmer l'opinion publique ; juridiquement, il n'aurait pas été nécessaire ; une sentence éventuelle ne peut que constater (*effet purement déclaratoire*).

(12) V. avec des renvois nombreux, tirés de la pratique et de la doctrine internationale : STRUPP, *Die Zuständigkeit der gemischten Schiedsgerichte in ihrem ganzen Umfang*, pp. 57-64; adde LAPRADELLE-POLITIS, *Recueil des arbitrages internationaux*, II, 1924, pp. 51, 420; LAMMASCH, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, 1913, p. 217.

(13) V. LAMMASCH, l. c., 166 ; LAPRADELLE-POLITIS, II, 51 (note doctrinale), I, 105 (« qui disent avec raison qu'une autre manière de voir conduirait à ce que, chaque fois que l'exception de l'incompétence se présenterait, l'arbitre devrait l'admettre »).

Voir de plus : MEURER, *Friedensrecht der Hager Konferenzen*, 1905, p. 330.

ROLIN JACQUEMYS dans *Rev. de Droit international et de Législation comparée* (cité R. D. I. C.), IV, 139.

FAUCHILLE, *Traité de Droit int. public*, I, 3<sup>e</sup> partie, 1926, p. 548 ; *Annuaire de l'Institut*, I, 126. — V. aussi art. 73 de la Convention de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux, art. 36, IV, du statut de la Cour de justice internationale.

V. aussi LAUTERPACHT, *Private law sources and analogies of international law*, 1927, p. 208.

Paraguay Navigation Co (14) s'exprime comme suit : « Le droit des arbitres d'interpréter le compromis n'est admissible qu'autant qu'ils en font un usage raisonnable, si par une interprétation abusive, le litige est dénaturé, la décision se trouve entachée d'un excès de pouvoir qui autorise les parties à n'en tenir aucun compte » (15).

Mais : « pour infirmer l'autorité d'une sentence arbitrale, il ne suffit pas que l'interprétation du compromis soit douteuse ou même contestable : s'il en était ainsi, l'arbitrage serait trop souvent la parodie de la justice, car pour peu que les termes du compromis fussent ambigus, le plaideur malheureux trouverait un trop facile prétexte à se soustraire à la sentence, en prétendant que l'interprétation en serait erronée » (16).

bb) *Qu'est-ce qui s'ensuit de ce qui précède, pour le cas en question ?*

i) Quoique ni le Traité de Trianon, ni les règles de procédure qu'ont fixé les arbitres, le 10 juillet 1922 (17), ne se prononcent là-dessus, le droit du T. A. M., d'interpréter les normes qui fixent sa compétence, est hors de doute. (V. *supra* sub aa.)

Si donc la Roumanie a soulevé l'exception d'incompétence du T. A. M., celui-ci a eu le devoir et le droit de s'occuper de la norme d'où sa compétence découle. Dans un litige qui montre, seulement, il est vrai, *en ce qui concerne la question de compétence*, des traits analogues au nôtre, la Cour de Justice internationale de La Haye s'est exprimée comme suit :

« La Cour doit, en première ligne, examiner si elle puise dans l'art. 23 de la Convention de Genève (régulant la compétence de la Cour), le pouvoir de connaître du litige dont elle est saisie, et notamment si les dispositions auxquelles il faut recourir, pour décider sur la requête, sont parmi celles au sujet desquelles la compétence de la Cour est établie », (18) et en faisant ses investigations la Cour vient — l. c. — aux conclusions que voici et qui ont la même valeur pour l'affaire qui nous occupe :

« La Cour, en vue de la décision qui lui est maintenant demandée, estime devoir aborder l'examen visé ci-dessus, quand même cet examen devrait l'amener à effleurer des sujets appartenant au fond de l'affaire, étant bien entendu toutefois que rien de ce

(14) V. LAPRADELLE-POLITIS, II, 51.

(15) Souligné par moi.

(16) Souligné par moi. V. aussi arrêt n° 9 (26, VII, 27) de la Cour de justice, p. 32. Il est vrai que la juridiction limitée, n'existant que dans la mesure où les Etats l'ont admise, par conséquent la Cour ne l'affirmera en cas de contestation qu'à condition que la force des raisons militant en faveur de la compétence soit prépondérante. V. aussi HALSTON, *Law and procedure of intern. law*, 1926, p. 51.

(17) V. *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, II, 1923, p. 826 sq.

(18) V. Publications de la Cour A, n° 6, p. 15.

qu'elle dit dans le présent arrêt ne saurait limiter sa complète liberté d'appréciation, lors des débats sur le fond des arguments éventuellement apportés de part et d'autre sur ces mêmes sujets » (19). C'est en notre cas, l'article 250 du Traité de Trianon qui est la *sedes materiae*. Il est conçu en ces termes :

« Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie autro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation, en conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants-droit libérés de toute mesure de ce genre, ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre, prises depuis le 3 novembre 1918, jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

2) Le T. A. M. roumano-hongrois, saisi de l'exception d'incompétence par la Roumanie, a donc dû, avant d'aborder la question de fond, se prononcer sur la question, si les mesures qualifiées, par la Hongrie, comme « des saisies et liquidations », au sens de l'art. 250.1, se trouvaient, en réalité, dans cette situation juridique. Car c'était seulement au cas d'une *telle* « saisie ou liquidation », dirigées contre des personnes caractérisées à l'alinéa premier, que la compétence était fondée. En procédant à cet examen, la majorité de deux juges du T. A. M., sans tenir compte de l'extérieur des mesures prises, et spécialement de la dénomination qu'on leur avait donnée, devait voir, en se basant sur la nature des mesures prises, ainsi que sur la genèse de l'art. 250, si celles-là pouvaient tomber dans son champ d'application. Or, quelles sont les considérations du T. A. M. affirmant sa compétence dans le litige actuel ?

Le T. A. M. part, il est vrai, du fait que, « en insérant l'art. 250 dans le Traité de Trianon, les Puissances alliées et associées ont voulu mettre les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, *entièrement* à l'abri de toutes les mesures mentionnées aux articles 232 et à l'annexe de la Section IV, ainsi qu'à l'art. 250 lui-même, et placer ces biens, droits et intérêts sous l'empire du droit international commun.

(19) Souligné par moi.

« Ce qui importe pour arriver à une juste appréciation de la question de compétence du Tribunal, c'est donc de constater si les mesures dont on se plaint en l'espèce, présentent ou non les traits caractéristiques de l'une ou de l'autre des mesures, qui, aux termes de l'art. 250, peuvent donner lieu à des réclamations susceptibles d'être soumises au Tribunal arbitral mixte ; que si le Tribunal trouve que tel est le cas, il possède déjà des éléments suffisants pour établir sa compétence, mais ce n'est qu'en examinant le fond de la réclamation, qu'il sera à même de constater si réellement les circonstances de cause sont de nature à donner lieu à l'application de l'art. 250 ; que le fait avancé par le défendeur, que ces mesures auraient été prises en exécution de la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, Banat, Crishana et Maramuresh, n'intéresse pas la question de compétence ; que c'est seulement au cas où le Tribunal retiendrait sa compétence que le défendeur pourra, en présentant sa défense au fond, faire valoir utilement ses moyens tirés de la législation sur la réforme agraire, ainsi que tout autre moyen quant au fond, dont il voudra se prévaloir pour établir que l'art. 250 ne doit pas jouer en l'espèce ; qu'en effet les (autres) faits invoqués par le demandeur suffisent pour constater qu'il s'agit en l'espèce d'une mesure qui affecte la propriété d'un bien ex-ennemi, en l'enlevant dans sa totalité au propriétaire et sans son consentement ; que cette mesure constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun et qu'elle a tout le caractère d'une liquidation au sens de l'art. 250 et rentre, de par sa nature même, parmi les mesures visées par ledit article ; attendu que le défendeur soutient que la mesure que l'art. 250 vise sous le nom de « liquidation », est une mesure de guerre prise dans un but de guerre dont le trait le plus caractéristique est qu'elle frappe des biens ex-ennemis « comme tels », et que les expropriations auxquelles la réforme agraire donne lieu ne constituent pas, de leur nature même, des liquidations, puisqu'elles ne sont à aucun titre des mesures différentielles et, en tout cas, ne sont pas des mesures prises dans un but de guerre ; qu'elles ne sont, dès lors, nullement incompatibles avec l'art. 250, attendu qu'il ressort clairement des termes des articles 232 et 250, ainsi que du § 3 de l'annexe de la Section IV, que la liquidation au sens de l'art. 250, peut être, soit une liquidation de guerre, soit une liquidation d'après-guerre, que le sens de l'une et de l'autre de ces liquidations est le même et que c'est seulement par le but qu'elles diffèrent ; que, dans l'un et l'autre cas, il s'agit de soumettre les biens, droits et intérêts ex-ennemis à un traitement qui constitue une dérogation aux règles généralement appliquées, quant

au traitement des étrangers et au principe du respect des droits acquis... »

Par ces motifs, — et en n'attribuant aucune valeur aux négociations susmentionnées de Bruxelles, où le délégué hongrois, désavoué plus tard par son ministre, n'avait pas contesté — ce que le compte rendu de la séance en question constate, — que le Traité de Trianon ne s'opposait pas à une expropriation des biens des optants, pour des raisons d'utilité publique —, le T. A. M. s'est déclaré compétent. (20).

*Sa déclaration de compétence ne me semble pas satisfaisante.* Tout en se conformant à l'arrêt n° 7 de la Cour de Justice, du reste, d'une manière trop — *sil venia verbo* — *esclaviste*, il n'a pas « effleuré » (v. p. 15), le fond dans ses considérants. Il n'a pas vu jusqu'au fond des choses ; autrement, il aurait dû voir qu'*expropriation, au sens de la loi agraire et liquidation, au sens de l'art. 250, sont deux choses tout à fait différentes.* Il est vrai qu'une sentence médiocre n'est pas encore, en l'état actuel du droit, une sentence sans aucune valeur ! Autrement, on parviendrait à l'annulation de beaucoup de sentences de cours nationales et de cours arbitrales, ce qu'un coup d'œil sur les grands recueils de *Lafontaine* et de *Lapradelle-Politis* démontre jusqu'à l'évidence. Or, il y a plus d'une sentence de T. A. M., créés par les traités de paix, qui mériteraient, en ce cas, à juste titre, une annulation. Mais telle n'est pas l'opinion des créateurs des tribunaux internationaux arbitraux, c'est-à-dire des Etats. Ils ne méconnaissent pas que même une mauvaise décision d'une instance internationale peut *éventuellement*, notamment *s'il s'agit d'affaires de moindre importance*, servir à calmer l'opinion publique et, de ce chef, être un moyen pacificateur. Mais ces considérations cessent d'être déterminantes, dans des affaires comme la nôtre. Ici, *ce sont des intérêts vitaux qui sont en jeu.* Même s'il n'y a pas excès de pouvoir, mais seulement interprétation trop étroite de la compétence de la part du T. A. M., la Roumanie n'a plus de confiance en une décision ultérieure d'un tribunal qui a décidé la question préliminaire, quoique sans doute *subjectivement* sans aucun parti pris, d'une manière si peu satisfaisante du point de vue juridique. Ce sont les trois règles du Conseil qui, *elles vraiment juridiques*, montrent où aurait dû parvenir une interprétation plus élevée et moins étroite du T. A. M. Il aurait dû notamment constater que les dispositions de la loi agraire pouvaient bien être conciliables avec l'art. 250,

(20) V. le texte de la décision *Revue gén. du Droit intern. public*, 3<sup>e</sup> série, I, 1927, p. 1419 ; de plus, *Recueil de la Jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes créés par les Traités de paix* (cit. *Recueil*), IV, 1927, p. 424 sq.

au lieu de dire que cela n'intéressait pas la question de compétence ; il n'aurait pas dû se contenter de la constatation sèche et simple que, puisque les mesures prises frappaient des ex-enemis en territoire roumain, cela suffisait déjà pour motiver sa compétence. Le pur formalisme juridique n'est jamais bon ; il y a des cas où — et les arrêts de la *Cour de justice* le démontrent, — on peut, avec une psychologie fine et juridique et, par quelques mots, s'acquérir la confiance absolue des deux parties en litige.

Je suis — et qui connaît mes publications, notamment celles sur l'arbitrage international, le sait — partisan fervent du principe de l'arbitrage dans lequel je vois le plus grand progrès, la plus grande idée même de nos temps, comme l'a dénommé le regretté *F. de Martens*, et je m'incline (quoiqu'étant plus d'une fois d'une autre opinion) respectueusement devant les arrêts et avis consultatifs de la Cour mondiale de La Haye, mais il y a des décisions de tribunaux d'arbitrage qui donnent une explication psychologique suffisante de la crainte qu'ont certains Etats, de faire usage de ce moyen préventif de guerre. Naturellement — et il faut aussi envisager ce point de vue — la possibilité éventuelle de la perte du procès ne doit pas conduire un Etat à la répudiation de cette noble institution. Mais il y a des cas, et le nôtre le prouve jusqu'à l'évidence, où l'on puisse louer la sagesse des rédacteurs du pacte de la Société des Nations, qu'ils n'obligent pas les Etats à soumettre tous leurs différends à l'arbitrage ou à la juridiction internationale obligatoire, mais qu'ils ont mis à leur disposition d'autres instruments de paix, pour parvenir à une solution pacifique d'un litige. Si l'arbitrage et la juridiction internationale sont des moyens *κατ'εξοχήν* pour trancher des différends purement ou en premier lieu juridiques, c'est la médiation du Conseil qui est le moyen le plus apte, du moment où le litige a ou — ce qui est le cas dans l'affaire qui nous préoccupe — prend les traits d'un conflit *politique*. Qu'on ne soit pas trop rigide, qu'on ne dise pas que ce serait compromettre la cause de l'arbitrage, que de soumettre une chose, pendante devant ou tranchée par un tribunal arbitral, à la Société des Nations. C'était juste aux temps passés lorsque cet instrument de paix n'existait pas encore ou d'une manière tout à fait imparfaite. Aujourd'hui, que nous le possédons, on ne peut que dire qu'il vaut mieux parvenir à une solution pacifique satisfaisante, que de voir l'une d'elles, mécontente, n'obéissant qu'à contre cœur à une sentence qu'elle regarde comme injuste et relevant dans son cœur une animosité plus ou moins accentuée contre son adversaire victorieux, devant une instance arbitrale.

C'était donc à juste titre et dans un sentiment vraiment paci-



fique, que la Roumanie, mécontente avec raison de la décision du T. A. M., — et ayant en vue la résolution du Conseil de 1923, invitant les deux gouvernements à faire tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays (21) —, s'est adressée à la Société des Nations, en invoquant l'article 11, al. 2 du pacte, c'est-à-dire en alléguant du danger d'une tension qui pourrait être lui-même un danger pour la Paix du monde.

La Hongrie, de sa part, qui s'était adressée à la même instance déjà en 1923, lui a demandé la nomination, en remplacement de l'arbitre roumain, de juges pour le T. A. M., afin de le mettre en état de trancher le fond du litige. Les événements subséquents ont été exposés dans la première partie de cette consultation. Ici, il ne faut que les analyser juridiquement.

2) La première question qu'il faut trancher peut être résumée en ces termes :

« *Est-ce que le Conseil, saisi de l'article 11 du pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, peut refuser la nomination d'un juge ?* »

a) Supposons, ce qui sera prouvé *sub b*, que l'article 11 donne au Conseil de la S. D. N. un droit illimité de trouver une solution du conflit à lui soumis, est-ce que ce droit, contenu dans le pacte de la Société des Nations, celui-ci formant la première partie de tous les grands traités de paix de 1919-1920, celui de Trianon y compris, se heurte, d'après le célèbre adage : « *lex specialis derogat legi generali* », à l'existence de l'article 239 du traité de paix avec la Hongrie ? Est-ce que l'existence de ce dernier article empêche la S. D. N. d'agir comme elle le veut, c'est-à-dire, de s'abstenir, pour des raisons d'ordre politique, à la nomination d'un arbitre, indispensable au fonctionnement de la machine arbitrale, dans les litiges en question ? A mon avis, non. L'article 239, tout en donnant, au Conseil, le droit de nommer un arbitre, en cas de vacance, ne peut l'y obliger.

Pour la S. D. N., sujet du droit international, un traité en vigueur entre d'autres parties, en l'espèce le Traité de Trianon, est (car ni elle, ni les membres la composant, ne sont identiques avec les signataires du Traité de Trianon, quoique ces derniers aient aussi accepté le pacte, contenu dans cet instrument-là), une *res inter alios acta*.

Il dépend toujours de la libre volonté de la S. D. N., c'est-à-dire, en l'espèce, de l'organe compétent du Conseil, si elle veut accep-

(21) V. J. O. S. d. N., 1923, p. 886 sq. et annexe 53, p. 1009.

ter cette offre (car il ne s'agit pas de plus) de nommer des arbitres, contenue dans ce traité-là, ou si elle veut la décliner.

*C'est seulement une faculté, rien de plus.*

*Et même si le Conseil a nommé un arbitre, dans un cas donné, il peut, pour des raisons d'ordre politique, et conformément à l'art. 11 du pacte, le refuser dans un autre.* C'était donc une erreur de la part du délégué hongrois, lorsqu'il prétendit, devant le Conseil, le 17 septembre 1927 (22) :

« Ce n'est pas une grâce que nous demandions pour nous ; nous avons simplement constaté, devant le Conseil, qu'il y avait là une obligation péremptoire, imposée par le Traité. »

Cette manière de voir méconnaît complètement que *res inter alios acta tertio nec prodest nec nocet* (23). Dans la troisième édition de son livre (24) magistral, *Corso di diritto internazionale*, M. Anzilotti, lui-même Juge à la Cour de Justice internationale, s'exprime comme suit : « I trattati internazionali non sono obbligatori che per le parti contraenti : *obligatio tertio non contrahitur*. Rispetto ai terzi, i trattati sono *una res inter alios acta*, da cui non possono ad essi derivare nè diritti nè obblighi. Pochi principi di diritto internazionale sono al par di questo sicuri e universalmente riconosciuti. « Un traité ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties », così la Corte permanente di giustizia internazionale nella sentenza n° 7, del 25 maggio 1926 (Publications; cit. série A, n° 7, page 29) ».

Nous trouvons du reste un nombre assez considérable de dispositions dans les traités de paix, où ceux-ci confèrent de telles compétences, pour une part onéreuses, soit à la S. D. N., soit à d'autres Etats. Qu'on ne pense qu'aux dispositions, conférant à de certains Etats, le droit de siéger dans des commissions internationales déterminées. (V. à titre d'exemples seulement, que l'on pourrait bien augmenter, les articles 340, 341, 347 du Traité de Versailles).

Qu'on pense, de plus, au célèbre art. 213 du Traité de Versailles, concernant le désarmement allemand, donnant certains droits de surveillance au Conseil de la S. D. N., etc., etc.

3) Il est bon que le Conseil de la S. D. N. ne soit pas lié par l'existence de l'art. 239, parce que une telle obligation, de nommer des arbitres, ne se trouverait pas en harmonie avec la position que le pacte lui confère. Car l'invention ingénieuse de celui-ci, conséquence logique du développement des institutions juridiques internationales préventives de guerre, l'arbitrage et la mé-

(22) Doc. C. 47<sup>e</sup> session, P. V. I, p. 5.

(23) V. STRUPP, *Éléments du Droit international public universel européen et américain*, 1927, p. 186 X.

(24) 1928, p. 369.

diation, conciliation, contenue dans les traités dits de *Bryan* réalisée dans les traités conclus dès 1913, par les Etats-Unis (25), est que l'on a créé un lien juridique entre les membres de la S. D. N., soumettant leurs litiges, soit à des organes arbitraux ou judiciaires, soit à un organe en premier lieu (26) politique, le Conseil. Et comme l'a si bien défini *M. Alvarez* : « le critère dont celui-ci s'inspire, n'est pas le critère juridique, fait souvent de logique abstraite ou pénétré de la notion de justice absolue. Il s'inspire surtout et avant tout du critère politique, qui prend en considération tous les aspects de la question, et particulièrement les aspects de convenance économique, sociale, politique. C'est la justice sociale. Pour lui, c'est le but de savoir : l'intérêt général, la paix qui prime toute autre considération, et pour l'atteindre, il peut même aller à l'encontre des règles juridiques, s'il l'estime nécessaire ». V. aussi l'exposé brillant de *M. Titulesco*, dans la session du Conseil du 17 septembre 1927 (27).

Et c'est en bonne harmonie avec ces idées générales que l'article 11 du pacte (28), peut-être la norme la plus importante de cette loi fondamentale de la S. D. N., est conçu en ces termes : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre *les mesures propres* à sauvegarder efficacement la paix des Nations. (Dans le texte anglais : « any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations »).

En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société (29).

Par cette formule imprécise (30), la S. D. N. a donc reçu une sorte de blanc-seing. Il ressort jusqu'à l'évidence, surtout du texte anglais (plus clair que le texte français, ayant, d'après l'art. 440 du Traité de Versailles, la même force que celui-ci, mais en réalité, une plus grande, parce que c'était le texte *anglais* des soi-

(25) V. STRUPP, *Eléments*, 239 sq. GRALINSKI, *Le règlement pacifique obligatoire des différends internationaux, suivant le pacte de la S. d. N.*, 1925, 33. GONSIONOWSKI, *La Société des Nations et le problème de la paix*, 1927, II, 323.

(26) ROUSSEAU, *La compétence de la S. d. N.*, 1927, p. 19 ; GONSIONOWSKI, II, 326 ff.

(27) *Europe Nouvelle*, 1927, p. 1454.

(28) Doc. 47<sup>e</sup> session, P. V. I, p. 3, alinéa 5.

(29) L'alinéa 2, sur lequel s'est fondée la demande roumaine, mais qui, du reste, n'intéresse pas pour le moment, porte : « Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. » Mais les conséquences d'une telle demande, — et c'est la seule chose qui intéresse ici, — sont réglées par le premier alinéa.

(30) LARNAUDE, *La S. d. N.*, 1920, p. 12.

disants projets Wilson qui a été le premier) (31) *que le Conseil peut prendre toutes les mesures qu'il croit les plus aptes à la situation concrète.*

Il a, agissant sous le bouclier de l'art. 11, un pouvoir même absolu (32). Comme le dit le rapport, approuvé par un comité du Conseil, le 15 mai 1927 (33) : « On ne saurait circonscrire... les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des nations ».

La Roumanie a convaincu le Conseil. Cela ressort aussi clairement des paroles de M. *Stresemann*, prononcées à la deuxième séance de la 47<sup>e</sup> session (v. procès-verbal P. V. 2, p. 9) « qu'il y ait (en cas d'une révocation, même partielle, de la réforme agraire), danger d'un mouvement révolutionnaire qui, peut-être, ne s'arrêterait pas aux frontières de la Roumanie » (34).

Le Conseil, gardien de la paix mondiale, a eu la compétence, émanant du premier alinéa de l'art. 11, de *proposer* (mais seulement de *proposer* parce qu'il n'est que médiateur et conciliateur) (35) telle solution qui serait, à son avis, le mieux conforme pour parer à la situation actuelle. *Proposant une solution*, et *puisqu'il ne fait qu'une proposition*, n'étant pas obligatoire pour les parties en litige, il n'aurait pas même, agissant au nom de la bonne entente entre les Etats menacés, à *s'arrêter devant une sentence arbitrale, dont l'autorité de chose jugée a été contestée*. Comme l'a très bien dit M. *Politis*, comme rapporteur de la première commission à la première assemblée (36) : « L'article 11 ne confère nullement au Conseil le droit d'imposer aux parties, sans leur consentement, une solution du différend ». Mais comme le remarque fort justement M. *Gonsiorowski* (37) : « C'est par sa force morale qu'il impose ses décisions ».

Et il peut l'imposer de cette manière, d'autant plus que s'il était établi que le danger d'un mouvement révolutionnaire était imminent en Roumanie et que celle-ci n'avait pas d'autre moyen de lui parer, le Gouvernement royal de Bucarest pourrait même, en se basant sur le droit bien établi de nécessité en droit inter-

(31) SCHÜCKING-WENBERG, *Satzung des Völkerbundes*, 2<sup>e</sup> éd. 1924, p. 467A. MEZGER, *Die Auslegung des Versailler Vertrags*, 1926, p. 45.

(32) Du même avis, REDSLON, *Théorie de la S. d. N.*, 1927, p. 50 sq. « La portée de cet article est d'une ampleur incommensurable. Il donne à la Ligue une attribution qui n'a, pour ainsi dire, pas de limites. Il l'autorise, plus encore, il l'oblige à employer tous les moyens utiles pour maintenir la paix si une guerre ou un simple danger de guerre surgit quelque part dans le monde. »

V. aussi ROUSSEAU, I. c., 33, 34 ; SCHÜCKING-WENBERG, I. c., 468, 469.

(33) G. 169, 1927, IX, p. 1.

(34) V. le discours impressionnant de M. Titulesco, doc. 47<sup>e</sup> sess., P. V. 2, p. 2.

(35) V. GONSIOROWSKI, II, 329.

(36) Séances plénières, p. 493.

(37) I. c.

national, refuser l'obéissance à l'arrêt (38). Et je peux souscrire à chaque mot de M. Titulesco (39), qui, après avoir constaté ce que nous désignons comme faculté (compétence) du Conseil, termina comme suit : « Le Conseil, dans l'exercice de la compétence exceptionnelle, que lui confère l'article 239 du Traité de Trianon, ne saurait méconnaître sa tâche essentielle, conférée par l'article 11. Organe politique, il ne saurait négliger les contingences politiques. Il doit avoir le droit de refuser une désignation qui lui paraît inopportune et de nature à affecter les relations internationales ou de nature à nuire à son propre fonctionnement. Contester au Conseil ce droit d'appréciation, conféré par l'article 11, signifierait assimiler à un simple automate un corps investi de la plus haute et de la plus délicate mission politique ».

Les mêmes considérations qui ont amené le Conseil à prendre ses résolutions semblent l'avoir empêché de donner suite à la demande hongroise, de soumettre la question de compétence du T. A. M., pour avis consultatif, à la Cour de Justice de La Haye. Car, si celle-ci avait accepté la thèse de l'une ou de l'autre partie en litige, le mécontentement n'aurait pas été amoindri, vu que la question a pris, au point de vue *politique*, de si larges dimensions.

4) On a soulevé la question, si le Conseil n'était pas obligé de soumettre la question de compétence ou toute l'affaire à un avis consultatif de la Cour de Justice internationale à La Haye. Soulever la question, équivaut à la nier (40). Ceux qui ont prétendu

(38) STRUPP, *Das völkerrechtliche Delikt*, 1920, p. 122 sq. *Le même*, *Éléments*, 228 sq.

(39) L. c., p. 3.

(40) Est-ce qu'une résolution qui aurait demandé un avis consultatif aurait nécessité la majorité absolue ou l'unanimité du Conseil ? La norme du pacte, qui est décisive, l'art. 5 du pacte, exige — et c'est la règle, puisqu'il s'agit (exception faite pour les selfgoverning colonies de l'article premier du pacte) d'États indépendants et égaux, V. FREYTAG-LORINGHOVEN, *Satzung des Völkerbundes*, 1926, p. 90 sq.) — l'unanimité pour des « décisions » et la majorité des membres « représentés à la réunion pour toutes questions de procédure, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers ». L'importance de la question devient manifeste si l'on se rappelle l'article 3, alinéa 6, qui porte :

« Tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil. » (Ici encore, le texte anglais est plus clair : « To sit as a member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that member of the League. »). Cela veut dire que ces membres de la S. d. N. ont les mêmes droits que les autres membres du Conseil, notamment le droit de vote. Or, aurait-il fallu, en l'espèce, l'assentiment de la Roumanie afin de demander un avis consultatif à la Cour de La Haye ? Ni les débats au sein du Conseil, ni les avis de la Cour ne nous donnent une réponse directe et absolument suffisante. Parmi les peu nombreux auteurs qui se sont occupés de la question, M. de Nair (*British year book of international law*, 1926, p. 139), qui a fait peut-être l'étude la plus approfondie sur la matière, vient aux conclusions que voici : « The League is founded on the principle of the independance of legal equality of States, except in so far as

cela, ne connaissent pas bien le rôle de la Cour, donnant au Conseil de la S. D. N. des avis consultatifs. L'article 14 du pacte, en ce qui concerne cette question, est tout à fait clair : « Elle (la Cour) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la *saisira* le Conseil ou l'Assemblée ».

Cela veut dire que la Cour est *obligée* (étant, en ce cas, *organe* de la S. D. N.), de donner un avis consultatif, si, mais seulement si, le Conseil lui adresse une telle demande. Ce qui veut dire que le *Conseil a la compétence discrétionnaire de faire usage de ce droit, mais qu'il n'y est en aucun cas obligé* (41).

Ici encore, le droit qui lui est conféré par l'article 11 ne se trouve limité ou amoindri dans nulle direction. C'était donc tout à fait erroné, si le *Comte Apponyi*, premier délégué de la Hongrie, s'est exprimé comme suit devant le Conseil (v. Doc. C. 47<sup>e</sup> sess. I. c. p. 10), « le Conseil avait l'obligation formelle de recourir, à propos de toutes les questions de droit, à l'avis consulta-

the terms of the Covenant depart from that principle. Absolute unanimity is the general rule, and the burden of proof is upon those who assert that in any particular instance absolute unanimity is not required. It is a common place that treaty provisions which are restrictive of independence must be restrictively construed, and I beg leave to doubt the soundness of the view that, as it were by a side wind, States which are Members of the League have thus in substance parted with one of the most cherished rights of a State, namely, not to litigate except by its own free choice. This opinion may be regarded as revealing the cloven hoof of the theory of sovereignty, now so unpopular, but that theory cannot be regarded as obsolete. Thus in the *Eastern Carelia* case we find the Court saying (Publ. B. n° 5, p. 27) : « It is well established in international law, that no State can, without its consent be compelled to submit its disputes with other States either to mediation or to arbitration or to any other kind of pacific settlement. » In these circumstances I venture with diffidence to submit the view that the Council must be absolutely unanimous in requesting the Court for an advisory opinion, except when the opinion is not « substantially equivalent of deciding the dispute between the parties » but merely relates to the procedure or method to be adopted by the Council in settling the dispute. »

La phrase entre guillemets que nous venons de citer est tirée de l'avis de la Cour de la Haye dans la question carélienne. Dans le texte français, elle est conçue en ces termes : « Répondre à la question équivaudrait en substance trancher un différend entre les parties. » Quoique cela ne veut pas dire que chaque avis lie déjà le Conseil et qu'il tranche la question en litige, moralement, celui-ci accepte régulièrement les conclusions de la Cour, recommandées par la haute compétence de ce tribunal mondial. En l'espèce, cela équivaudrait à une décision sur la question que l'on soumettrait à la Cour.

C'est pourquoi le vote me semble demander *unanimité*, les *voix des parties y compris*. V., de plus, HUDSON, *Les avis consultatifs*, Recueil de l'Académie de Droit international de La Haye, 1925, III, 379 sq. Le même, dans l'*American Journal of International Law*, 1926, p. 330, sq. WRIGHT, I. c. 1927, 139 sq. V. aussi, avec le même résultat, mais par un autre chemin, SCHINDLEN, *Die Verbindlichkeit der Beschlüsse des Völkerbunds*, 1927, 25-29 ; BEUVE-MÉRY, *La compétence consultative de la Cour Permanente de Justice Intern.*, 1926, p. 51. (« Une fois l'avis de la Cour rendu à la majorité, bien que cet avis ne soit qu'un conseil qui ne lie pas le corps politique qui l'a demandé, celui-ci, en fait, ne saurait statuer dans un autre sens. Il a une obligation de fait, une sorte de devoir de « convenance » »).

(41) BUSTAMANTE, *La Cour Permanente de Justice Internationale*, pp. 217, 348. POLIIS, *La Justice internationale*, 1925, p. 72.

tif de la Cour permanente de Justice internationale » et c'est à tort de même qu'il s'est érigé contre « les trois règles de Genève », proposées par le Comité des Trois, acceptées par le Conseil et proposées aux parties comme règles de droit, dans l'affaire en espèce.

Ces trois règles rappellent à tout connaisseur du droit des gens les trois célèbres règles de Washington, créées *ad hoc* pour le Tribunal arbitral de Genève, dans le cas bien connu d'Alabama. Elles se recommandent, comme nous le verrons encore, *parce qu'elles sont conformes au droit international positif*.

On a soulevé, de la part de la Hongrie, que, puisque ce n'était pas la Hongrie elle-même, mais ses ressortissants, habitant en Nouvelle Roumanie, qui seraient allés devant le T. A. M., il ne serait pas possible de passer là-dessus. En d'autres mots, on a prétendu que les Hongrois auraient acquis, de par le Traité de Trianon, une *persona standi in judicio*, une personnalité en droit international, distincte de celle de leur Etat. Quoique partisan acharné de l'idée que ce ne sont pas seulement les Etats qui soient les sujets du droit international (42), je ne peux accepter la thèse qui concède des droits subjectifs internationaux aux ressortissants d'Etats auxquels on a donné le droit d'actionner en justice devant des T. A. M., en leur propre nom. Les Etats, en leur concédant cette faculté, ne l'ont pas fait avec la volonté de leur procurer une indépendance, mais ils la leur ont donnée pour des motifs de commodité et sans vouloir se priver de leur droit de la modifier et de l'anéantir même, par de nouveaux traités *entre eux*. C'est conforme au vieil adage : « *Salus publica summa lex esto* ». On ne peut faire dépendre celle-là de la volonté (même du sort) de quelque peu d'individus. Et c'est une méconnaissance des relations entre droit national et international, que de vouloir déduire, comme l'a fait le *Comte Apponyi*, l'impossibilité d'une renonciation de la Hongrie, du fait que le Traité de Trianon fait partie de la législation nationale hongroise, par voie de transformation. Un nouveau traité provoquant une nouvelle loi pourrait aussi modifier le droit existant.

★★

Nous tirons de ce qui précède, les conclusions suivantes :

1) *Toutes propositions du Conseil, se basant sur l'art. 11 du Pacte, et adressées aux parties en litige, sont conformes à celui-*

(42) *SECHER, Eléments, I. c., p. 23 sq.*

*ci, et, de ce chef, légales, en tant que le Conseil, sur quoi il décide souverainement, les trouve aptes à amener une solution ;*

2) *La proposition du Conseil, n'est, juridiquement, qu'un bon conseil, conséquence logique de la nature conciliatrice internationale, et ne lie pas les parties juridiquement. C'est pourquoi toute la plaidoirie du Comte Apponyi (l. c. p. 10) en tant qu'il voit dans les trois règles de Genève une sorte d'encerclement de la liberté des parties, est sans aucun fondement, parce qu'il ne voit pas que ces propositions ne sont que telles et exigent une entente contractuelle, pour devenir obligatoires entre les parties ;*

3) *L'existence d'une lis pendens devant un Tribunal arbitral, invoqué régulièrement par des individus privés, n'empêche ni le Conseil, de ne pas faire usage de la faculté à lui dévolue par l'article 239 du Traité de Trianon, de nommer des arbitres, ni les parties mêmes, de s'entendre d'une manière qu'elles croient juste elles-mêmes.*

## II

Quoique nous ayons la ferme conviction d'une entente à intervenir entre les parties litigantes, nous croyons néanmoins de notre devoir de ne pas passer sous silence la question matérielle, c'est-à-dire la question : *Si la Roumanie était en son droit, en octroyant sa législation agraire dans les pays nouvellement acquis de par le Traité de Trianon.*

Sans nous occuper de tous les détails de la question, élucidés de part et d'autre, par des auteurs éminents, nous tenons à constater ce qui suit :

1° *Il n'y a pas de norme internationale coutumière qui défende à un Etat d'exproprier les ressortissants d'autres Etats, soit contre, soit même sans dédommagement, étant, bien entendu, supposé que par ces mesures, il n'y ait pas de différence de traitement et d'inégalité entre les ressortissants de l'Etat même et les étrangers, (un traitement égal étant, faute de dispositions d'un traité, le maximum qu'un étranger puisse demander) et que les mesures ne doivent pas être dirigées, de droit ou de fait, contre les étrangers et contre certains étrangers comme tels (43) ;*

2° *Il n'y a pas, même aujourd'hui, une législation parallèle, nationale, des Etats civilisés qui exige un dédommagement équi-*

(43) STRUPP, *Das völkerrechtliche Delikt*, 1920, p. 63, et surtout 118, 119 (ici, p. 119, au texte, et 120, note ; aussi la limite entre les mesures d'expropriation et le régime d'expropriation usitée en Russie soviétique.) STRUPP, *L'Intervention en matière financière*, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1925, IV, multis locis.



table des personnes lésées par une expropriation, puisque des Etats modernes, comme par exemple l'Allemagne, ont adopté des textes tel que les art. 153, 155, de la Constitution allemande du 11 août 1919; qui contiennent des dispositions ayant en vue une expropriation, par une simple loi du Reich, sans dédommagement ;

3° Si l'on fait, parfois, dans la théorie, des exceptions pour le cas d'un changement de la souveraineté territoriale, ce point de vue n'est que la conséquence de conceptions surannées de droit naturel, se heurtant à une manière de voir positiviste qui ne connaît pas de droits acquis, insurmontables pour le législateur (44);

4° Exception faite des cas spéciaux mentionnés sous le n° 10 un tel devoir international ne peut être que la conséquence d'une obligation contractuelle internationale, soit explicitement, soit comme conséquence d'une clause de traitement comme nation la plus favorisée ;

5° Une mesure défendue par une Convention ne saurait devenir légitime, au regard de cet instrument, du fait que l'Etat l'ap-

(44) a) Les soi-disants droits acquis sont inconciliables avec l'idée moderne du législateur omnipotent. Celui-ci peut, dans les limites de ses obligations internationales et de sa constitution (qui, d'ailleurs peut être modifiée elle-même), faire tout ce qu'il veut. Et aussi, en ce cas, un étranger ne peut demander une position meilleure que celle des nationaux.

b) Les deux auteurs les plus récents et les plus compétents sur la succession d'Etats, M. SCHÖNBORN et M. GUGGENHEIM, s'expriment comme suit :

1° M. SCHÖNBORN, *Staatsuccessionen*, 1913, p. 53 :

« Rechtmässig erworbene Privatrechte der Einzelnen sind im Zessum unantastbar für den Zessionar — sagt man (\*) ; in Wahrheit sind sie es im Regelfall genau so gut und mit genau den gleichen Einschränkungen wie im übrigen Staatsgebiet des Zessionars. Der moderne Kulturstaat respektiert im allgemeinen « wohlervorbene » Privatrechte seiner Untertanen (wie auch der Staatsfremden) überhaupt; und viele Verfassungen sprechen diesen Grundsatz ausdrücklich aus. Dabei ist aber die Entziehung auch solcher Privatrechte durch Akte der Gesetzgebung oder auf Grund von Enteignungsgesetzen stets vorbehalten, und das gibt auch bezüglich der in einem abgetretenen Gebiet vor der Abtretung rechtmässig erworbenen (\*). »

2° M. GUGGENHEIM, *Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel*, 1925, p. 123 :

« Zweifellos entstammt das Postulat (\*) solcher Einschränkung der dem Staat an sich zustehenden Befugnis, seine eigene Rechtssphäre selbstherrlich zu gestalten, dem Gedankenkreis des Naturrechts, das dem Individuum und der Gesellschaft unverrückbare vorstaatliche Rechte einräumt.

I. Nach dieser Lehre erscheint die Gesetzgebung nicht als eine materiellungebundene. Sie knüpft an an jene unverletzlichen Rechte der Individuen, welche sie nur dann aufheben darf, wenn es der staatliche ordre public erfordert. »

PP. 124, 125, 126 : « Insofern... seine Rechtsauffassung von der des Vorgängerstaates abweicht, kann der Folgestaat nicht gehindert werden, Rechte der Subjekte aufzuheben, die der Durchsetzung seiner Eigenart, hinderlich sind. Sein ordre public geht unverletzlichen Rechten der Rechtssubjekte vor ; nur darf es bei der Aufhebung jener Rechte nicht willkürlich verfahren, indem es bei einem gleichartigen Tatbestande gegenüber ihm unterworfenen Rechtssubjekten verschieden verfährt (\*). Dies würde der Idee des Rechts widersprechen und Willkür bedeuten.

V. aussi pp. 126, 127.

(\*) Souigné par moi.

plique aussi à ses propres ressortissants », (arrêt de la Cour de Justice, n° 7, Publications p. c. p. 32) ;

6° L'art. 250 du Traité de Trianon n'est pas une telle clause, puisqu'il ressort clairement de sa connexité étroite avec l'art. 232 sq., qu'il ne concerne que la liquidation de guerre et d'après guerre, visée dans tous les traités de paix de 1919-1920, dirigée contre des ressortissants des puissances centrales, comme tels, et exclue par l'art. 267 du Traité de Saint-Germain, sur les instances de l'Autriche, dans l'intérêt des personnes, tombées sous des souverainetés territoriales étrangères, mais aussi dans l'intérêt de l'Autriche elle-même, vu son impossibilité de payer des sommes considérables, nécessaires pour un dédommagement éventuel des individus frappés par des liquidations. On n'a pas pensé, lors de la rédaction de l'article 267, modèle pour l'art. 250 de Trianon, à empêcher des expropriations déjà en train, par des raisons impérieuses sociales (45).

7° C'est ce dernier point de vue qui est décisif. Comme nous l'avons déjà vu, il s'agit, en l'espèce, des conséquences logiques et inévitables d'une réforme, commencée en 1913, et sanctionnée en 1917, avant même que l'on pût connaître l'issue de la guerre ;

8° C'est donc erroné que de comparer, comme le fait par exemple M. Scelle, cette expropriation avec celles réalisées, ou en train d'être réalisées, dans certains Etats nouveaux ;

9° Cela d'autant plus que la genèse même de l'expropriation roumaine n'est dirigée, ni de droit, ni de fait, contre des ressortissants étrangers, en l'espèce contre ceux de la Hongrie ;

10° Pas de droit, parce que les lois respectives ne font aucune différence entre nationaux et étrangers ;

11° Pas de fait, parce qu'il n'est pas prouvé (v. sous n° 1) que les mesures usitées se dirigent en premier lieu contre des étrangers ou contre des ressortissants d'un certain Etat et paraissant sous une forme ouverte ou déguisée, — faits qui, s'ils étaient

---

(45) Sur la liquidation : STRUPP, *Zuständigkeit...*, 25, sq. — FUCHS, *Die Grundsätze des Versailler Vertrags über die Liquidation und Beschlagnahme deutschen Privatvermögens im Auslande*, 1927, p. 25 sq., notamment p. 32. Les Consultations bien connues de MM. BASDEVANT, JÈZE, POLITIS, pp. 11, 12, 15 sq.

V. aussi arrêt de la Cour de Justice n° 7, p. 32 : « Le régime de liquidation visé la propriété allemande comme telle. »

V. d'autre part : SCELLE, l. c., et GIBEL, l'arrêt n° 7 dans la *Revue de Droit international (Revue de Droit international, DE LAPRABELLE-POLITIS)*, 1927, I, 76 sq.

Sur tout le *status causæ* et controverse, v° Recueil de la jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes, par M. DE LAPRABELLE, 1927. V. aussi Arch. der Friedensverträge, II, 144 sq. V., pour la genèse de l'art. 267 de Saint-Germain, *Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreich. Friedensdelegation in Saint-Germain-en-Laye*, I, 1919, p. 166 sq.

*prouvés, constitueraient un véritable délit international obligeant la Roumanie (ou tel autre Etat qui se trouverait dans cette situation) à un rétablissement de la situation d'avant la mise en scène des mesures illicites et à des dommages-intérêts (46).*

12° *On ne peut reprocher à la Roumanie la dépréciation de sa monnaie, — malheur advenu dans bien des Etats — dont ont souffert les habitants de tous ceux-ci, aussi longtemps que l'on ne peut prouver que cette détérioration ne frappe pas tous les Roumains, indistinctement.*

---

(46) V. arrêt 7, (I. c.), p. 30 : « Un tel abus ne se présume pas, mais il incombe à celui-ci qui l'allègue, de fournir la preuve de son allégation. »

# La question des optants hongrois et la Société des Nations<sup>(1)</sup>

PAR

II. DONNEDIEU DE VABRES

*Professeur à la Faculté de Droit de Paris.*

---

« Il est ridicule, a dit Montesquieu, de prétendre décider des « droits des royaumes, des nations et de l'univers par les mêmes « maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit « pour une gouttière, pour me servir de l'expression de Cicé- « ron (2). » Cette pensée était d'une vérité profonde au temps où fut composé l'Esprit des Lois. Elle n'a pas cessé de l'être depuis qu'une politique nouvelle, dont s'inspirent les récents traités de paix, est venue limiter, sans l'abolir, la souveraineté des Etats, et a créé entre eux une société analogue, mais non identique, à celle qui gouverne les rapports entre les hommes. Elle comporte une application intéressante au problème de procédure internationale que l'affaire des « optants hongrois » est venue poser devant le Conseil de la Société des Nations.

La presse de tous les pays a vulgarisé les données de ce problème. Il est issu de la *réforme agraire* que des circonstances économiques antérieures à la guerre, mais que la guerre a rendues plus pressantes, ont imposé à divers Etats de l'Europe Centrale, à la Tchécoslovaquie et à la Roumanie notamment. L'excessive concentration des terres entre les mains de quelques propriétaires favorisait la propagande communiste. Elle aurait amené une révolution sociale, si le danger n'était prévenu par des mesures d'expropriation. En Roumanie, notamment, ces mesures, dont le principe domina les élections à l'Assemblée constituante de 1914, résultèrent des lois promulguées en 1917, 1918 et 1921. Elles eurent lieu moyennant une indemnité que l'état du Trésor ne permettait pas d'adapter à la valeur actuelle des immeubles

---

(1) Article paru dans la *Bibliothèque Universelle et Revue de Genève*, novembre 1927.

(2) *De l'esprit des lois*, livre XXVI, chap. XVI.

expropriés, et qui, plus tard, se trouva dépréciée encore par la baisse du change roumain. Cette indemnité consista dans une rente amortissable en 50 ans. L'expropriation comporta des modalités, pour lesquelles il fut tenu compte de l'importance des domaines, de certaines particularités régionales, de l'attachement des propriétaires à leurs biens, attesté par la résidence, la durée des baux..., mais sans exception de nationalité. Aucune différence ne fut faite entre les Roumains et les étrangers de toute origine. De telles mesures ne pouvaient servir à la pacification sociale que si elles avaient un caractère général.

Or, une catégorie de possédants prétendent se soustraire à la loi commune. Il s'agit des propriétaires de biens situés en Transylvanie — pays attribué à la Roumanie par le Traité de Trianon — qui, usant d'une faculté que ce traité leur reconnaît, avaient opté pour la nationalité hongroise. Invoquant l'art. 250 du traité, aux termes duquel « *nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux situés sur les territoires de l'ancienne monarchie hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions* », les intéressés prétendirent se soustraire aux mesures d'expropriation que comporte la réforme agraire. Ils prétendaient du moins au privilège d'une indemnité qui correspondît à la valeur actuelle des immeubles expropriés.

Notre propos n'est pas d'examiner la valeur de cette prétention. Le Gouvernement roumain ne pouvait lui réserver un accueil favorable. La limite des ressources financières et fiscales de l'Etat lui faisait obstacle. L'octroi à des étrangers d'une indemnité supérieure à celle qu'on avait allouée aux nationaux pouvait produire, dans l'opinion publique, une irritation capable de déclencher des désordres, de compromettre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. Il suffira de signaler que la thèse hongroise a été rejetée d'une façon constante, lorsqu'elle a été soumise, en 1923 et en 1927, au Conseil de la Société des Nations et au Comité d'experts constitué par lui. Il a été jugé qu'elle impliquait une confusion évidente entre les mesures de *liquidation*, mesures proscrites par le Traité de Paix, mesures *différentielles*, ayant pour objet précis de réparer, au profit des nations alliées, les dommages causés par la guerre, et les mesures d'*expropriation* qu'un Etat ordonne, dans le plein exercice de sa souveraineté territoriale, en vue de répondre à certaines nécessités économiques et sociales. L'avantage, qu'en vue de subvenir à la situation difficile de la Hongrie, les auteurs du Traité de Trianon ont attribué à ses ressortissants, concerne les mesures de *liquidation*. Il a pour seul objet « la restitution des biens, droits et intérêts dont il s'agit, affranchis de

toute mesure de ce genre » (art. 250, al. 2). Il n'a nullement pour but de paralyser, en créant au profit de certains une situation foncière exorbitante du droit commun, une réforme nécessaire à la conservation d'un Etat sorti victorieux de la guerre.

Aussi bien, c'est sous la forme différente d'une question de *compétence* que ce problème des optants hongrois s'est posé de nouveau en 1926 et 1927 devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, puis devant le Conseil de la Société des Nations.

Lorsque, s'insurgeant contre les décisions des juridictions roumaines, auxquelles ils s'étaient adressés d'abord, certains ressortissants hongrois portèrent leurs réclamations devant le Tribunal arbitral mixte, le Gouvernement roumain devait s'opposer à une intervention de ce genre. L'art. 250 du Traité de Trianon lie lui-même la question de compétence à la question de fond, lorsqu'il limite aux « réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article », c'est-à-dire qui concernent les *liquidations*, la compétence exceptionnelle du Tribunal arbitral mixte. Par la voix de M. Millerand, le Gouvernement roumain ne manqua pas de spécifier que, s'il se faisait représenter devant ce tribunal, il ne s'agissait de sa part que d'une marque de « déférence »; que, « le procès n'étant qu'une simple apparence », il se réservait le droit de prendre, selon l'événement, telle décision et telle attitude qu'il jugerait utile.

Et le jour où, contrairement à la solution que les précédents faisaient prévoir, le Tribunal arbitral mixte, formé d'un président neutre et de deux juges, l'un roumain l'autre hongrois, se déclara compétent à la majorité, il recourut au seul moyen qui lui permit de paralyser une instance qu'il considérait à la fois comme un excès de pouvoir et un attentat à la souveraineté intérieure de la Roumanie. Il retira du Tribunal l'arbitre roumain.

C'est alors que la Société des Nations s'est trouvée saisie du litige : à la fois par le Gouvernement roumain invoquant l'art. 11, al. 2, du Pacte, qui permet à tout membre de la Société d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur « toute circonstance de nature à affecter les relations internationales »..., et par le Gouvernement hongrois qui le sollicita, suivant l'art. 239 du Traité de Trianon, de subvenir à la carence du juge roumain par la désignation de deux suppléants susceptibles de le remplacer.

La décision très nette du Conseil de la Société des Nations permet aujourd'hui de considérer le litige comme définitivement clos. Non seulement il a repoussé la demande principale du Gouvernement hongrois ayant pour objet la désignation de suppléants et sa demande subsidiaire tendant à soumettre le litige à la Cour permanente de justice internationale, mais les propositions posi-

tives qu'il a admises suivant les suggestions du Comité d'experts sont la consécration, quant au fond, de la thèse roumaine. Le seul point dont la décision semble avoir été réservée à une session suivante concerne la détermination des sanctions.

Cependant, l'importance des intérêts en cause, la gravité du principe dont chacune des parties a entendu se prévaloir invitent à préciser, au regard des notions fondamentales sur lesquelles repose aujourd'hui la Société des Etats, la portée de la solution qu'après un examen de plusieurs années, le Conseil a donnée au problème de compétence qu'a posé l'affaire des optants hongrois.

## I

La demande que le Gouvernement hongrois a soumise au Conseil de la Société des Nations tendait à la désignation de deux personnes en remplacement de l'arbitre que le Gouvernement roumain a retiré.

La demande opposée par le Gouvernement roumain, et qui a prévalu, tendait à ce que le Conseil s'abstînt d'une telle désignation, et, dans l'intérêt des bonnes relations internationales, tranchât lui-même, définitivement, le litige.

Il importe, pour apprécier la valeur respective de ces prétentions, de rappeler les termes des dispositions sur lesquelles elles se fondent.

L'art. 239 du Traité de Trianon règle l'organisation d'un Tribunal arbitral mixte composé de trois membres :

Chacun des gouvernements intéressés désignera un de ses membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les gouvernements intéressés.

Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du tribunal et deux autres personnes susceptibles, l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations, et, jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre.

Si, en cas de vacances, un gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du tribunal, ce membre sera choisi par le gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnés ci-dessus, autres que le Président.

L'art. 11 du Pacte de la Société des Nations dit :

Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétariat général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend.

La thèse hongroise fait abstraction de l'art. 11 du Pacte.

D'après elle, toutes les fois que, *pour une raison quelconque*, le Tribunal arbitral mixte se trouve privé d'un de ses membres, le Conseil de la Société des Nations a l'obligation immédiate, inévitable, de pourvoir à son remplacement, dans les conditions indiquées à l'art. 239. Il ne dispose, à cet effet, d'aucun pouvoir d'appréciation. Son rôle est purement *automatique*.

Voici comment s'est exprimé à cet égard, dans les délibérations du Conseil, le comte Apponyi, représentant de la Hongrie :

« Un des juges du Tribunal arbitral mixte, le juge que la Roumanie avait envoyé, ayant été révoqué — acte dont je ne veux pas discuter la légalité de fait — il y avait carence; il manquait un juge. Le même art. 239 du Traité de Trianon et annexe, paragraphe A, établissait de façon péremptoire que, dans les cas où, pour une raison quelconque, un siège devient vacant à un Tribunal arbitral mixte, si dans le délai d'un mois l'Etat qui lui avait délégué ce juge ne pourvoit pas à son remplacement, le Conseil doit agir selon les indications de ces mêmes articles du traité, c'est-à-dire désigner deux personnes appartenant aux pays qui avaient été neutres pendant la guerre, parmi lesquelles l'autre partie choisirait le juge suppléant pour remplacer le juge révoqué.

« Il n'est donc pas exact de dire que nous avons adressé au Conseil la prière de nommer ce juge. Ce n'est pas une grâce que nous demandions pour nous. Nous avons simplement constaté devant le Conseil qu'il y avait là une obligation péremptoire, imposée par le traité ».

La thèse hongroise se prévaut d'une application littérale des termes de l'art. 239 du Traité de Trianon, bien que l'interprétation qu'elle donne du mot « vacance » prête à discussion, et bien



qu' l'idée d'obligation ne se trouve nullement exprimée dans cet article.

Maïs il suffit d'envisager les conséquences de cette thèse pour se rendre compte que ces conséquences la condamnent, tant elles sont contraires et à la volonté certaine des auteurs du Traité de Trianon et aux principes sur lesquels repose l'organisation de la Société des Nations.

La thèse hongroise a d'abord pour conséquence l'institution, au profit des optants hongrois, d'un *privilege de juridiction* inexplicable. S'il est vrai que les Hongrois, propriétaires de biens en Roumanie, peuvent soumettre les différends relatifs à la propriété de ces biens à un tribunal international dont la décision serait supérieure à celle des juridictions roumaines — qu'ils ont précédemment saisies — et qui ne supporterait aucun contrôle supérieur, ils jouissent d'un avantage que le droit commun et les Traités de Paix ne reconnaissent ni aux Roumains propriétaires de biens en Roumanie, ni à ceux qui possèdent des biens en Hongrie. Nous avons signalé que la thèse hongroise fait des optants hongrois des *propriétaires privilégiés*, puisque soustraits à priori à toutes mesures de confiscation et d'expropriation forcée. Elle en ferait, en outre, des *justiciables privilégiés*! Elle attribuerait en dernier ressort aux Tribunaux arbitraux mixtes presque tout le contentieux des expropriations opérées en Roumanie de biens hongrois, fût-ce en vue de l'exécution d'un travail public ou de la perception de l'impôt foncier. On a pu dire avec raison qu'elle instituerait sur le territoire roumain un régime de capitulations!

Est-il besoin de signaler qu'aucune conséquence n'est plus contraire à l'esprit et à la lettre des Traités de Paix? C'est dans l'intérêt des nations alliées, sorties victorieuses de la guerre, et de leurs ressortissants que les Tribunaux arbitraux mixtes ont été créés. Le rôle de ces tribunaux, en ce qui touche la propriété, est de régler les différends auxquels donne lieu la *liquidation* des biens ennemis, prescrite en vue de compenser les dommages causés aux nations alliées par la guerre. Et si, par une exception dont nous avons donné les raisons particulières, les optants hongrois échappent à cette *liquidation*, c'est à la connaissance de cette exception que se réduit, aux termes précis de l'art. 250, la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes. Si la thèse hongroise méconnaît cette vérité, c'est que, par une erreur plus importante encore, elle néglige le caractère *exceptionnel* de ces juridictions.

La thèse hongroise a, en effet, cette autre conséquence que le Tribunal arbitral mixte, statuant seul, et souverainement, sur sa propre compétence, dispose d'une *compétence illimitée*. S'il est vrai que le Conseil de la Société des Nations, privé de tout droit

de regard dans son fonctionnement, n'a d'autre pouvoir que d'assurer son existence en comblant les vacances, ce tribunal a, suivant l'expression allemande, « la compétence de sa compétence » (*Kompetenz-Kompetenz*). Sa jurisprudence est souveraine. Sa puissance est sans bornes.

Qu'on envisage donc l'œuvre de ce tribunal, formé en réalité *d'un seul juge*, puisque les arbitres nationaux sont inclinés par une pente naturelle de l'esprit et du sentiment, à se prononcer selon le vœu de l'Etat qu'ils représentent. Le Traité de Trianon lui a conféré, dans les limites de sa compétence, des attributions singulières. Il règle lui-même sa procédure. Il est placé au-dessus des jugements nationaux, au-dessus même des lois particulières des Etats. Mais ces attributions ne se justifient que parce qu'elles s'exercent *dans les limites de sa compétence* — de sa compétence réduite par les termes mêmes de l'art. 250, aux questions qui concernent la liquidation des biens hongrois. Existe-t-il donc, comme en droit interne, pour sanctionner toute violation de cette règle, tout dépassement de compétence, le recours à une juridiction ordinaire qui occuperait un rang supérieur?

Non, mais il existe, et c'est le point essentiel de la thèse roumaine, le recours extraordinaire au Conseil de la Société des Nations, appelé à intervenir « *toutes les fois qu'une circonstance est de nature à affecter les relations internationales et menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les Nations dont la paix dépend.* »

L'admission de ce recours se justifie par le caractère exceptionnel de la juridiction contre laquelle il est dirigé, et sur lequel il importe maintenant d'insister, car il se présente à plusieurs égards; il est en quelque sorte *renforcé*. Il existe d'abord en ce sens que les attributions du Tribunal arbitral mixte sont renfermées dans un cadre étroit par les art. 232, 239, 250 du Traité de Trianon. Il résulte ensuite du fait qu'en droit commun les litiges qui s'élèvent entre un particulier et un Etat ne sont pas portés devant un tribunal international : ils relèvent, normalement, des juridictions de l'Etat défendeur; le contentieux des liquidations de biens ennemis appartient aux tribunaux du pays liquidateur. C'est un principe que les optants hongrois n'ont pas manqué d'abord de mettre en œuvre à leur profit. Enfin, le Tribunal arbitral mixte participe du caractère exceptionnel que revêtent *toutes les juridictions internationales*, si haut placées qu'elles soient. Car la règle, même depuis l'instauration d'un ordre international nouveau, n'est nullement que les différends entre Etats doivent se résoudre par la juridiction ou par l'arbitrage. La juridiction, l'arbitrage, sont des modes de règlement *exceptionnels*,

parce qu'ils restreignent l'indépendance des Etats, principe fondamental de la société internationale.

Ces considérations obligent les tribunaux internationaux à interpréter dans un sens restrictif les textes qui déterminent leurs attributions. C'est une coutume à laquelle la Cour d'arbitrage de La Haye, la Cour permanente de justice internationale (3), juridictions stables dont l'intervention s'étend aux violations les plus diverses du droit international, se sont toujours scrupuleusement conformées. Admettra-t-on qu'un Tribunal arbitral mixte, juridiction temporaire dont la mission se borne à l'exécution d'un Traité de Paix, puisse impunément s'en départir?

L'admission d'un recours se justifie encore par les conséquences exceptionnellement graves qu'entraîne le dépassement, par l'arbitre international, de sa mission. Dans les rapports de droit privé, la situation de l'arbitre dont la sentence excède les limites du mandat que les parties lui ont confié, n'est nullement comparable à celle du juge qui a statué au delà de sa compétence. *L'excès de pouvoir* dont il s'est rendu coupable est un cas de *nullité absolue*. Sa sentence est inexistante. Elle sera impunément méconnue par les parties qui se refuseront à l'exécution. Cependant, des intérêts particuliers sont seuls en cause.

Or l'arbitre international qui dépasse sa mission porte directement atteinte à un principe fondamental de la société internationale : celui de la souveraineté interne des Etats. L'affaire des optants hongrois en offre un exemple frappant. Il n'existe pas, dans l'ordre économique, de réforme dont les modalités soient plus étroitement liées au génie particulier d'un peuple, dont la réalisation risque davantage de déclencher la guerre civile, si elle n'est au contraire, suivant son but, un instrument de pacification sociale, qu'une réforme — on a pu dire avec raison : une révolution — agraire. Les exemples dans l'histoire abondent. Et c'est dans une transformation de ce genre qu'un Tribunal mixte voudrait s'immiscer pour reconnaître un privilège, pour provoquer les réclamations innombrables que son admission entraînerait!

Aussi, dans les rapports internationaux, la nullité absolue de la sentence arbitrale entachée d'excès de pouvoir est-elle consacrée et par la coutume, et par l'unanimité de la doctrine (4).

L'admission du recours, institué par l'art. 11 du Pacte, auprès

(3) Voir notamment l'arrêt n° 2 de la Cour permanente de justice internationale rendu dans l'affaire concession Mavromatis, pp. 16 et 17.

(4) Bornons-nous à citer quelques opinions particulièrement autorisées.

CALVO : *Le droit international théorique et pratique*, 5<sup>e</sup> éd., t. III, par. 1774 : « De ce que la sentence arbitrale est obligatoire sans appel, il ne faudrait pas tirer la conséquence absolue que les Parties ne peuvent pas la combattre ; il est au contraire certains cas dans lesquels elles sont pleinement autorisées à refuser de l'accepter et de l'exécuter. Ces cas peuvent se résumer ainsi : 1° Si la sentence a été prononcée

du Conseil de la Société des Nations se justifie enfin par le caractère mixte et le rôle particulier de cet organe souverain dans le régime actuel de la société internationale. Vis-à-vis de la sentence arbitrale l'exclusion des voies de recours dont les jugements ordinaires sont l'objet se justifie par la mission propre de l'arbitre que n'enchaînent pas les règles du droit strict. Or, ce caractère appartient légalement au Conseil de la Société des Nations. Sans doute, dans la Société des Etats, le Conseil représente le pouvoir exécutif. Mais ce serait méconnaître et la lettre et l'esprit du Pacte que de borner là son rôle. Il n'est pas d'erreur plus certaine que celle commise par le comte Apponyi, lorsque critiquant le recours au Conseil contre la décision du Tribunal arbitral mixte sur sa compétence, il adresse au Gouvernement roumain le reproche singulier de fuir la justice, de chercher auprès du pouvoir exécutif une protection contre l'intervention juridictionnelle. Une telle conception est directement réfutée par l'art. 12 du Pacte qui, prévoyant le cas où s'élève entre les membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture permet de le soumettre « soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ». Mais il y a plus. Ce qui donne la raison profonde de l'art. 11, ce qui complète la physionomie du Conseil de la Société des Nations, c'est le rôle politique que le Législateur international a entendu lui conférer, et à lui seul.

Si multiples que soient aujourd'hui dans l'ordre économique, social, intellectuel, les attributions qu'une évolution intéressante a fait reconnaître aux divers organes de la Société des Nations, on ne doit pas perdre de vue l'idée qui est sa raison d'être. Hantés par le souvenir poignant, par la sensation immédiate et en quelque sorte physique des maux qu'avait entraînés la plus effroyable des guerres, les auteurs du Pacte, des Traités de Versailles et de Trianon ont obéi à une pensée dominante, obsédante : *maintenir la paix*. Dans l'application, il leur a paru que ce résultat devait

---

sans que les arbitres y aient été suffisamment autorisés, ou lorsqu'elle a statué *en dehors ou au delà des termes du compromis...* »

BLUNTSCHLI. *Le droit international codifié*, règle 494 : « La décision du Tribunal arbitral peut être considérée comme nulle : a) dans la mesure en laquelle le tribunal arbitral a dépassé ses pouvoirs... »

WEISS. *L'arbitrage de 1909 entre la Bolivie et le Pérou*, *Revue générale de droit international public*, 1910, p. 118 : « Dès que l'arbitre dépasse le mandat qu'il a reçu, sa compétence s'évanouit, et la décision qu'il émet dans de telles conditions, n'ayant plus aucune base juridique, n'a plus ni valeur ni force obligatoire pour les Parties dont elle a méconnu les intentions. »

L'art. 250 du traité de Trianon est le compromis qui fixe les limites du pouvoir exceptionnel qu'il confère au Tribunal arbitral mixte. La sentence du tribunal qui a dépassé ces limites est atteinte de la nullité radicale, absolue, que consacre une tradition séculaire, dont les origines sont romaines :

PAUL., lib. I ad Edictum : « Extra territorium jusdicendi impune non percutur. Idem est et si supra jurisdictionem suam velit jusdicere » (lib. 20, Dig. De jurisdictione. lib. II, t. 1).

s'obtenir par la création d'un organe souverain dont l'intervention serait rapide, et se produirait « dans toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et menaçant par suite de troubler la paix ». Tel est le rôle politique du Conseil de la Société des Nations.

Le Pacte de la Société des Nations occupe, vis-à-vis des stipulations particulières des Traités de Paix, la situation d'une loi constitutionnelle au regard des lois ordinaires.

Tandis que l'art. 239 du Traité de Trianon, qui prévoit le remplacement de l'arbitre, ne lie que les Etats parties à ce traité, le Pacte oblige tous les membres de la Société des Nations. L'art. 11 est la cheville ouvrière du Pacte. Dès lors on comprend pourquoi ses auteurs se sont dispensés d'instituer, contre les sentences des arbitres internationaux, des recours dont l'absence apparaît inexplicable, si l'on met en présence l'organisation de la juridiction arbitrale, formée, pratiquement, d'un seul juge, et l'étendue singulière de ses pouvoirs. L'art. 11 crée ce recours dont la généralité doit boucher toutes les fissures par où se glissent les éléments de discorde, dont le caractère *mi-juridique mi-politique* s'accorde seul avec ce but, vers lequel se tendent toutes les aspirations : *maintenir la paix*.

Dira-t-on, suivant un reproche vingt fois répété que, dans cette organisation les auteurs du Pacte ont fait une œuvre chimérique, ont obéi à des conceptions idéales? La part active qu'a pris à l'élaboration du Pacte le génie réaliste des Anglais suffit à réfuter toute accusation de ce genre. L'expérience a guidé les auteurs de l'art. 11, expérience relative sans doute aux circonstances des sociétés politiques particulières, à l'image desquelles — *mutatis mutandis* — la Société des Nations a été construite. Ici, comme là, le sens de l'utilité commune, de l'opportunité, venant tempérer et corriger les exigences du droit strict, est le seul moyen d'assurer, avec l'harmonie des individus, la conservation sociale.

Que, dans les rapports internes, le règlement des intérêts purement privés doive obéir à l'application mécanique, automatique, en quelque sorte, de prescriptions législatives minutieuses, on le considère : bien que les dictons fréquents dans le langage populaire « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès » *Summum jus, summa injuria*, soient autre chose que des boutades ou des paradoxes : ils montrent le défaut d'une telle justice, auquel le développement de l'arbitrage, développement qui semble singulier, au premier abord, dans nos sociétés modernes, a précisément pour objet de remédier. Mais dès lors que, suivant l'expression pittoresque de Montesquieu il s'agit d'autre chose que d'« un droit pour une gouttière », lorsque l'Etat, représentant l'intérêt social, est lui-même partie au litige, le droit strict

ne suffit pas. L'utilité commune intervient, élargissant les cadres, assouplissant les rouages, assurant des recours dont la fonction sociale répugne à toute réglementation étroite. Dans l'organisation française, qui nous est la plus familière, les exemples abondent.

C'est, dans le régime pénal, le principe d'*opportunité* qui laisse au ministère public la faculté d'éviter des poursuites dont l'exercice, fondé sur les dispositions expresses de la loi criminelle, semble inutile ou susceptible de causer un trouble social. C'est le *droit de grâce* par lequel le chef de l'Etat peut anéantir pratiquement, dans un intérêt général, les effets afflictifs d'une décision de justice.

C'est, dans l'organisation administrative, la procédure du *conflit*, permettant à l'autorité préfectorale de soustraire aux tribunaux ordinaires les litiges où l'Etat est intéressé, pour les soumettre, après contrôle d'un tribunal supérieur, à la juridiction plus souple, plus accessible aux considérations d'opportunité — et qui s'est révélée si bienfaisante — des juridictions administratives. C'est, devant ces juridictions contre des actes réguliers en eux-mêmes, le recours pour excès et pour détournement de pouvoirs, dont l'inspiration, presque entièrement jurisprudentielle, offre avec l'esprit de l'art. 11 du Pacte, une si frappante analogie.

C'est enfin, dans notre système constitutionnel, le fonctionnement, en concours avec les tribunaux ordinaires, d'une Haute Cour de Justice, chargée de réprimer les attentats à la sûreté de l'Etat, affranchie, de ce chef, des règles juridiques sur la légalité des incriminations et des peines.

On se tromperait fort, si l'on ne voulait attacher à ces traits fondamentaux de notre organisation française, qu'une valeur locale, en rapport avec notre développement historique et notre tempérament national. Ils ont une valeur permanente, universelle. On les trouve à un égal degré chez les autres peuples. En remontant très haut dans le passé, on les rencontre dans cette civilisation qui est le fonds commun où ont puisé tous les législateurs de nos Etats modernes, et le législateur international lui-même : la civilisation romaine. Nombreux sont les textes des *Pandectes justiniennes* et des auteurs littéraires où s'affirme, confrontant et corrigeant la notion de l'*aequum*, c'est-à-dire non pas de l'égalité — elle serait souvent injuste — mais de la proportionnalité et de l'équilibre qui doit gouverner les rapports entre les hommes, la notion de l'*utilitas* qui intervient dès que l'Etat est en cause. Non certes que les Romains aient succombé à l'erreur germanique de présenter l'Etat comme la source même du Droit, et d'anéantir devant lui le droit individuel. Mais si le but idéal

est le règne de la Justice, comment ce but serait-il atteint, si une politique intelligente et souple n'assure d'abord la conservation de l'Etat qui est, non pas la source, mais l'instrument accessoire de la Justice?

Politique qui s'impose avec plus de force encore à l'égard des rapports de droit qui se nouent entre les Etats. Et les Romains, qui ont fondé le *jus gentium*, après le *jus civile*, l'avaient bien compris. Si l'on veut éviter que les relations entre les Etats restent, suivant une définition allemande, « un domaine où la puissance de fait décide de tout », si l'on veut que l'ordre international soit une garantie de paix, la condition primordiale est le respect par les Etats de leur individualité respective, c'est-à-dire de leur souveraineté intérieure. Comment ce respect serait-il assuré, si les atteintes dont il est l'objet, et toutes ces atteintes, même émanant d'un Tribunal arbitral mixte, ne sont pas susceptibles d'un recours auprès d'un organe central assez fort pour faire régner, entre les membres de la Société des Nations, l'harmonie et la bonne intelligence?

Nous venons de présenter — si le mot n'est pas trop ambitieux — la philosophie de l'art. 11 du Pacte. Et nous avons souligné du même coup le vice radical de la thèse hongroise. Thèse condamnée par une contradiction fondamentale, puisqu'elle assigne à un tribunal temporaire, investi par le Traité de Paix d'une mission étroite, et formé pratiquement d'un seul juge, une puissance de fait illimitée. Thèse condamnée par les conséquences, qui ne tendent à rien moins qu'à compromettre la paix du monde. Thèse condamnée par sa méthode, puisqu'elle repose sur l'application littérale d'une disposition du Traité de Paix, arbitrairement isolée, et néglige le texte qui est la clef de voûte de l'édifice.

Les négociateurs hongrois ont tacitement reconnu sa faiblesse, lorsque, abandonnant leur intransigeance première, ils ont proposé, à titre subsidiaire, que le différend soit soumis, quant au fond, à la Cour permanente de justice internationale. C'est sur l'accueil que le Gouvernement roumain, puis le Conseil de la Société des Nations ont cru devoir faire à cette demande qu'il convient, en second lieu, de s'expliquer.

## II

Le reproche que les partisans de la thèse hongroise ont adressé au Gouvernement roumain, lorsque, repoussant la proposition subsidiaire du comte Apponyi, il s'est refusé à admettre que la question des optants hongrois soit actuellement soumise à la Cour permanente de justice internationale, est de vouloir se soustraire

à une solution judiciaire du différend, *de fuir la justice*. Cette accusation offrirait quelque apparence de fondement si déjà la justice ne s'était prononcée sur cette affaire; si le bien-fondé de la thèse roumaine n'avait été reconnu, et reconnu avec l'assentiment des deux parties; si, en un mot, le Gouvernement roumain n'avait le droit — et l'obligation — d'opposer à une nouvelle instance ce principe fondamental de toute organisation judiciaire : *l'autorité de la chose jugée*.

Lorsqu'en 1923, la question des optants hongrois fut soumise au Conseil de la Société des Nations, celui-ci ordonna que, sous la présidence d'un de ses membres, M. l'ambassadeur Adatci, une tentative de conciliation fût faite à Bruxelles. Si les pourparlers, à cette époque, n'aboutirent pas à un accord sur tous les points, le procès-verbal, qui portella signature des deux parties, constate l'admission d'un principe : savoir « que le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, *y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire* ». Puis, cet accord est enregistré par le Conseil, qui approuve le rapport de M. Adatci et prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint.

Dans cette occasion, le représentant du Gouvernement hongrois s'est associé, sans difficulté, à la thèse roumaine. Comment cette attitude surprendrait-elle, puisque déjà, au cours des travaux préparatoires du Traité de Trianon, ce gouvernement avait donné, spontanément, à l'art. 250 de ce traité, l'interprétation qui est soutenue aujourd'hui par les autorités roumaines? Non seulement la réalisation d'une réforme agraire, déjà prescrite par le décret de 1914, commentée par la loi de 1917, fut envisagée par les négociateurs hongrois; non seulement le texte alors proposé de l'art. 250, *et qui n'a pas été modifié*, leur parut insuffisant à mettre les optants à l'abri de l'expropriation que cette réforme entraîne, mais leur seule prétention, lorsqu'ils sollicitèrent — *vainement* — la modification de cet article, tendait à obtenir, au profit de leurs compatriotes, *l'égalité de traitement* avec les Roumains!

Il importe peu, dans ces conditions, que les autorités hongroises, encouragées par l'oubli, enhardies par le libéralisme dont elles ont bénéficié, revendiquent aujourd'hui, au profit des optants, un singulier *privilege*. Il importe peu que mécontent, après réflexion, de l'attitude adoptée par son négociateur de Bruxelles, le Gouvernement hongrois ait *désavoué* un représentant auquel il avait conféré, dans la forme la plus régulière, les pleins pouvoirs. Le Conseil de la Société des Nations a fait justice de ces prétentions, en négligeant, purement et simplement, ce désaveu. Les réclamations individuelles des Hongrois ont été exa-



minées par les juridictions roumaines, seules compétentes à leur égard et qui fréquemment leur ont donné satisfaction. Quant au point de vue international, le Gouvernement roumain a admis et demandé (lui-même, en 1927, que le litige entre les Etats soit soumis au Conseil de la Société des Nations, comme si le préliminaire de conciliation de 1923 n'avait pas abouti à un accord. Comprend-on, dans ces conditions, le fondement d'une nouvelle instance devant la Cour permanente de justice internationale?

Objectera-t-on que le Gouvernement roumain, sûr de son droit, fort de l'évidence même de ses prétentions, n'a rien à redouter d'une nouvelle instance, même si elle est injustifiée! Que l'autorité suprême de la Cour permanente ne peut que fortifier sa position vis-à-vis des autres gouvernements et de l'opinion publique universelle. Ce point de vue, si séduisant qu'il soit, méconnaît la nature propre d'un litige où les considérations politiques se mêlent, inextricablement, à la question juridique : car il ne s'agit pas — on ne saurait trop le répéter — « d'un droit pour une gouttière ». Une telle attitude fait le jeu de la partie adverse, dont la tactique, aujourd'hui, est de remettre constamment en cause les points les mieux établis, pour jeter le trouble et la confusion dans les esprits.

Au Conseil de la Société des Nations, M. Titulesco, représentant le Gouvernement roumain, n'a pas manqué de dénoncer cette tactique : « Ce qui, en réalité, se cache derrière toute cette tentative générale de résoudre les questions juridiques par les juges, c'est le désir de la Hongrie d'obtenir de la Cour de La Haye *plus* que ce que la Hongrie a demandé à la Conférence de la Paix. » Si les principes énoncés dans les Traités de Paix doivent échapper aux controverses parce qu'ils sont la base de l'ordre international actuel, et la garantie de la paix, comprend-on qu'un gouvernement puisse soumettre à des débats internationaux renouvelés les modalités d'une réforme dont dépend, dans son pays, l'ordre économique et social, et qui est l'élément essentiel de sa paix intérieure?

La mission purement juridique de la Cour permanente de justice internationale s'est détachée de la fonction mi-juridique, mi-politique du Conseil. Il existe à cet égard une analogie singulière, et que nous avons signalée, entre le développement des institutions internationales et celui de notre société française : « A la vérité, écrit Hanrion, le pouvoir juridictionnel n'est pas toujours séparé du pouvoir politique, mais il tend à s'en séparer. Toute l'histoire de la juridiction administrative en France le prouve depuis la Révolution : ce que l'on appelle la séparation de la juridiction administrative et de l'administration active n'est

pas autre chose que la séparation de la juridiction et de la politique (5) ».

Le Conseil de la Société des Nations avait donc la faculté de solliciter de la Cour permanente, organe purement juridique, un avis sur la question de droit, qui lui était soumise. Cet avis, il l'a obtenu du Comité de juristes dont il trouvait les éléments tout près de lui (6). C'est sur l'avis unanime de ce Comité qu'ont été admises par lui, quant à l'interprétation du Traité de Trianon, les propositions suivantes, qui sont la consécration pure et simple de la thèse roumaine :

1. — « *Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.*

2. — « *Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.*

3. — « *Les mots saisie et liquidation mentionnés par l'art. 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans les dites intentions et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.* »

La rédaction non équivoque de l'art. 250, les travaux préparatoires de cet article, les débats prolongés qui se sont déroulés depuis, expliquent suffisamment que le Conseil ait jugé inutile et inopportun de retarder, par le recours à un organe dont la procédure est nécessairement lente, la solution d'un litige qui entretient les passions, qui bouleverse l'ordre économique et social d'un Etat.

Mais l'attitude du Conseil se justifie en outre par l'union intime qui existait, dans ce litige, entre le point de droit pur et la question politique. Les débats devant le Tribunal arbitral mixte ont suffisamment montré que la compétence dépendait d'un problème juridique, concernant l'interprétation du traité. Or, ce tribunal ne pouvait dépasser sa compétence sans commettre un excès de pouvoir, sans attenter à un principe politique : la souveraineté

(5) HANNON, *Principes de droit public*, 2<sup>e</sup> éd., 1916, p. 36.

(6) Dans sa session de mars 1927, avant que l'affaire des optants hongrois lui fût soumise, le Comité du Conseil avait admis, pour l'application de l'article 11, la résolution suivante (rapport du 15 mars 1927) : « Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil considère qu'il est utile de résoudre une question de droit, il pourra demander, dans les cas appropriés, un avis consultatif à la Cour permanente ou, dans d'autres cas, à une commission de justice désignée par lui ».

territoriale de l'Etat roumain. *Le caractère mixte du litige le soumettait à la compétence exclusive du Conseil.*

Aucune des parties n'a sous-estimé la gravité des principes que l'affaire des optants hongrois a mis en cause. En réalité, deux conceptions bien différentes du droit international et de son évolution se sont trouvées en présence.

La première est celle qui, arguant du bouleversement que le Pacte aurait eu pour objet d'introduire dans la Société des Etats, prétend résoudre désormais par des *formules juridiques* tous les différends entre les peuples. C'est elle qui veut trancher les questions douteuses que posent les Traités de Paix, combler les lacunes qu'ils renferment, par l'application du *droit international commun*, dont la définition, EN L'ABSENCE DE TEXTES, est livrée au jeu des appréciations individuelles des intérêts et des passions. C'est elle que condamne en termes lapidaires la pensée de Montesquieu. Sans doute elle procède d'un sentiment généreux. Mais comme elle méconnaît les faits, elle conduit directement à l'anarchie et à la guerre (7).

La seconde se refuse à perdre de vue le but, qui est l'avènement de la Justice entre les Etats, comme entre les hommes, et pour cela, la séparation de la politique et de la juridiction, la subordination de la première à la seconde. Mais ce but ne peut être atteint que par une évolution progressive (8). Les auteurs des Traités de Paix n'ont pas travaillé dans le néant. La trame de ces traités se déroule sur un fonds commun d'idées et d'institutions qu'on doit améliorer et enrichir, mais *lentement* : car l'histoire atteste sa nécessité et sa permanence. Or, il comporte, en premier lieu, le principe de la souveraineté des Etats. Porter atteinte à ce principe, c'est compromettre la paix, et avec la paix, la justice même.

Entre ces deux conceptions, le Conseil de la Société des Nations devait choisir. Le choix qu'il a fait lui était dicté par la lettre des traités, et par le Pacte lui-même, où l'alliance heureuse de l'idéalisme wilsonien et du pragmatisme britannique a permis que les exigences de l'utilité commune eussent leur part, sans violer les droits de la conscience.

---

(7) Il était impossible au Comité, a dit M. Chamberlain dans son rapport au Conseil (C. 47<sup>e</sup> session P. V. I (1), d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil. »

(8) C'est à cette évolution que les auteurs du Protocole de Genève ont voulu contribuer, en proposant de rendre *obligatoire*, pour les questions de droit, l'avis consultatif de la Cour permanente.

# La phase actuelle du différend roumano-hongrois concernant l'application de la réforme agraire

PAR

CHARLES DE VISSCHER

*Professeur de droit international à l'Université de Gand;  
Membre de la Cour permanente d'arbitrage de la Haye;  
Secrétaire général de l'Institut de droit international*

## OBSERVATION PRÉLIMINAIRES

Je ne me propose pas de reprendre, depuis ses origines et dans son ensemble, l'examen du grave différend qui, depuis plusieurs années, a mis aux prises les Gouvernements roumain et hongrois. Dans ces observations préliminaires j'entends simplement relever certains points de fait et de droit, qui sont de nature à rétablir sous leur véritable jour les deux thèses en présence.

En faisant porter, à partir du mois de décembre 1923, devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois les requêtes de ressortissants ou optants hongrois basées sur une violation prétendue de l'article 250 du Traité de Trianon, la Hongrie

1) s'est mise en contradiction formelle avec ses déclarations antérieures concernant la portée de l'application de cet article;

2) elle a délibérément et volontairement ouvert un débat sur la compétence de la juridiction à laquelle elle s'adressait, compétence qu'elle savait être formellement contestée par la Roumanie.

La réforme agraire — nul ne peut le contester — a été édictée en Roumanie, comme dans plusieurs autres pays de l'Europe Centrale, pour donner satisfaction à des exigences économiques et sociales impérieuses. Elle se présente, au premier chef, comme une mesure destinée à sauver l'économie nationale menacée, comme une loi de salut public, prise par un Etat dans la plénitude de sa souveraineté. A l'exemple d'autres législations similaires, adoptées vers la même époque sous la pression de nécessités

sociales et économiques identiques; la réforme agraire roumaine constitue une application de l'expropriation publique, dont la légitimité de principe ne pourrait être contestée par personne. Loin de pouvoir être comparée — ainsi qu'on a tenté de le faire — à une mesure de caractère communiste ou bolchéviste, elle a été votée précisément pour consolider contre des entreprises révolutionnaires menaçantes le régime de la propriété privée.

Le Gouvernement hongrois s'est gardé, au début, de contester cette évidence. La délégation hongroise à la Conférence de la Paix s'est soigneusement abstenue de nier la légitimité de principe de la réforme agraire. Tout en soutenant que la « pointe » de la législation roumaine était dirigée contre les sujets hongrois, le Comte Apponyi se bornait à réclamer pour ceux-ci le traitement national, de façon à les mettre à l'abri de tout procédé de discrimination.

Tel lui paraissait, à cette époque, le véritable but et l'unique objet de l'article 250 du traité de Trianon : « Pour atteindre le but visé par le premier alinéa de l'article 250, nous demandons, écrivait-il, une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne soit sequestré, liquidé ou exproprié, en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui dans les mêmes conditions, ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure » (1).

Au moment où cette demande hongroise était formulée, elle s'expliquait très naturellement par l'état de la législation roumaine de l'époque. En effet, tout comme la loi tchéco-slovaque en vigueur à cette époque autorisait l'expropriation des étrangers sans indemnité, le décret transylvain de septembre 1919 permettait l'expropriation sans indemnité des ressortissants ex-enemis en Transylvanie.

Quoi qu'il en soit, en 1920 : 1° la Hongrie, loin de voir, comme aujourd'hui, dans le texte de l'article 250 du traité de Trianon une disposition propre à justifier un privilège au profit de ses seuls ressortissants, n'avait qu'une seule crainte, c'est que le texte du traité ne pût autoriser des mesures différentielles à leur détriment ; 2° le traitement national ou général était l'unique objet de ses revendications.

Trois ans plus tard, le 27 mai 1923, un procès-verbal des négociations conduites à Bruxelles sous la présidence de Son Excel-

(1) Lettre du Comte Apponyi au Président de la Conférence de la Paix, 19 février 1920.

lence M. Adatci, ambassadeur du Japon, confirme ce point de vue primitif du Gouvernement hongrois et inflige un nouveau démenti à la thèse qu'il a soutenue depuis. Ce procès-verbal, établi par M. Adatci, du consentement des représentants des deux Gouvernements intéressés, contient la déclaration formelle que les représentants hongrois reconnaissent « que le Traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les *nécessités sociales d'une réforme agraire* ».

Sans doute, le délégué hongrois, Comte Czaky, a été désavoué par son Gouvernement. Mais le moins que l'on puisse dire à ce sujet — pour reprendre les expressions de Sir Austen Chamberlain à la séance du Conseil de la S. D. N. du 19 septembre 1927 — c'est « qu'on avait abouti à un accord au moins partiel à Bruxelles ».

Cet accord, le Conseil a entendu qu'il fût respecté. En effet, avant de donner, en séance du 5 juillet 1923, son approbation au rapport de M. Adatci, le Conseil a entendu son Président, M. Branting, puis, successivement, Lord Robert Cecil et M. Hanotaux, déclarer dans les termes les plus formels que « l'accord des Parties » constaté par le procès-verbal de Bruxelles « devait être respecté, attendu que l'organisation entière de la S. D. N. repose sur le respect des engagements internationaux ». C'est dans ces circonstances que le Conseil a approuvé le rapport de M. Adatci et pris acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal annexé.

Condamné deux fois par ses propres déclarations, le Gouvernement hongrois va s'efforcer désormais de porter les débats sur un autre terrain, sur le terrain judiciaire. En faisant porter devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois les requêtes de ses ressortissants, le Gouvernement hongrois sait où il va. Il est parfaitement fixé sur l'interprétation donnée par le Gouvernement roumain aux articles du Traité de Trianon. Il connaît sa volonté, constamment affirmée, de considérer comme relevant de sa souveraineté et de sa compétence exclusive toute mesure qui n'est qu'une application pure et simple aux étrangers comme aux nationaux du plan général de réforme agraire. Il sait que ce même Gouvernement ne consentira, sur la base des stipulations du Traité de Trianon, à considérer comme de caractère international que les seules contestations qui pourraient naître d'une inégalité de traitement entre Hongrois et Roumains, interprétation que lui-même, d'ailleurs, nous l'avons vu plus haut, a sollicitée.

Rien de tout cela ne l'arrête : sûr d'avance de se heurter *in limine litis* à une exception d'incompétence qui ne pouvait être rejetée qu'au risque de paralyser ou de fausser le fonctionnement

normal et régulier de la juridiction arbitrale à laquelle il s'adresse, il passe outre. En agissant ainsi, il a ouvert une crise redoutable, moins encore par l'importance des intérêts mis directement en cause, que par les menaces qu'elle renferme pour l'avenir de l'arbitrage international.

Et que l'on ne dise pas que la question ainsi portée devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois était, du point de vue juridique, une question nouvelle, différente de celle déferée précédemment par le Gouvernement hongrois lui-même à l'examen du Conseil, sous prétexte qu'il s'agissait désormais non plus d'un litige entre Etats, mais de relations entre un Etat et des particuliers. C'est jouer sur les mots. C'est dans le Traité de Trianon, acte international, que se trouvent définies et, par conséquent, limitées et étroitement circonscrites les bornes de la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois : toute discussion sur la portée de ce Traité, toute interprétation de ses dispositions est, au premier chef, affaire d'Etat à Etat.

Ainsi, laissant de côté l'aspect purement formel ou procédural du recours formé devant le Tribunal arbitral, c'est, quant au fond et en substance, le même différend que le Gouvernement hongrois a tenté de faire trancher à son profit par la juridiction arbitrale. Comme l'a dit très justement, en termes de plaidoirie, M. Millerand, les formes judiciaires ont servi de masque à une opération purement politique.

Au surplus, les intentions du Gouvernement hongrois s'étaient clairement dessinées depuis quelque temps déjà. Dès le 5 juillet 1923, quelques mois avant le dépôt des requêtes hongroises devant le Tribunal arbitral, le Comte Apponyi avait annoncé, en termes à peine voilés, l'intention de son Gouvernement de faire porter sur un autre terrain le débat qui s'était poursuivi jusqu'alors devant le Conseil de la S.D.N. : « Le Gouvernement hongrois, disait-il, se réserve donc de faire ultérieurement telles démarches que les Traités et le Pacte de la S.D.N. lui permettent, afin d'obtenir justice pour ceux qu'il a le droit et le devoir de représenter ».

Portées devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, les requêtes des ressortissants hongrois ont été déclarées recevables. Par jugement du 10 janvier 1927, le Tribunal arbitral, passant outre aux conclusions formelles contraires déposées au nom du Gouvernement roumain, s'est déclaré compétent. Décision surprenante, qui ne s'explique que par l'étrange argumentation qui lui sert de base. *Le Tribunal s'est évadé du droit conventionnel applicable à l'espèce pour faire appel à une théorie générale du droit des gens.*

Sans examiner si les mesures prises par le Gouvernement

roumain à l'égard des ressortissants hongrois en exécution de la loi agraire présentaient ou non un caractère différentiel — question décisive et point central de la thèse roumaine — il a énoncé ce principe que « toute mesure affectant la propriété d'un bien ex-ennemi en l'enlevant au propriétaire sans son consentement constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun » (1).

En suivant sur ce terrain nouveau la thèse des requérants hongrois, le Tribunal arbitral mixte a méconnu une règle essentielle de logique juridique : à l'application pure et simple des textes conventionnels directement applicable au litige, il a superposé une conception *doctrinale* du droit international commun dont l'application ne trouvait ici aucune place.

En thèse générale, je suis, pour ma part, disposé à admettre que le traitement des étrangers ne se mesure pas sur celui du national et que la norme de ce traitement doit être cherchée dans les principes fondamentaux reconnus et généralement appliqués aux étrangers par la communauté des Etats civilisés. Mais il va sans dire que, pour être admis au bénéfice de cette conception doctrinale, qui est loin d'ailleurs d'être universellement acceptée dans la pratique des Etats, l'étranger doit être en mesure de démontrer que le traitement national est manifestement inférieur au traitement général ou moyen dont jouissent les étrangers dans les Etats civilisés.

Encore convient-il, avant de se prononcer, d'avoir égard à la situation spéciale dans laquelle s'est trouvé l'Etat qui a pris les mesures dont se plaint l'étranger : il est telle mesure qui, indéfendable dans des circonstances normales, peut trouver une pleine justification dans des raisons pressantes de sécurité nationale ou simplement d'intérêt général.

Aussi bien, c'est en vain que dans l'espèce on fait appel à ces idées générales pour tenter de faire dévier le débat de son véritable objet; comme c'est en vain aussi que l'on a cherché récemment un renfort à l'appui de la thèse hongroise dans une résolution de portée purement doctrinale votée par l'Institut de droit international au cours de sa session de Lausanne (1).

L'unique question à résoudre subsiste toujours : « En admettant que l'article 25a du Traité de Trianon, par la dérogation qu'il

(1) C'est en vain que les défenseurs de la thèse hongroise ont cherché à se prévaloir contre le critérium de la différencialité de l'arrêt N° 7 de la Cour permanente de Justice internationale. Il y a entre les faits de la présente cause et ceux, sur lesquels la Cour a statué par cet arrêt, des différences profondes qui ont été parfaitement mises en lumière dans les plaidoiries de M. Politis devant le Tribunal et qui enlèvent à ce rapprochement toute valeur.

(1) Il suffit, du reste, de lire la résolution en question pour se rendre compte qu'elle n'apporte à la thèse hongroise aucun appui. L'Institut de Droit international s'est



apporte à l'application de l'article 232 du même Traité, constitue un retour au droit international commun, ce retour implique-t-il, dans l'espèce et tenant compte des travaux préparatoires qui en fixent le sens, autre chose que l'application aux ressortissants hongrois du traitement national — ou doit-il s'interpréter comme conférant aux biens des ressortissants hongrois en territoire cédé un statut spécial, statut qui les mettrait perpétuellement à l'abri de toute mesure d'expropriation, celle-ci fût-elle dictée par les raisons politiques et sociales les plus impérieuses, statut qui créerait à leurs propriétaires une situation unique, privilégiée, non seulement au regard des ressortissants roumains, propriétaires en Roumanie ou en Hongrie, mais encore au regard de la masse de tous les autres étrangers ayant des propriétés en territoire roumain? »

On serait tenté de dire que poser la question, c'est la résoudre, si elle n'avait été résolue au moment même de la rédaction du Traité de Trianon : la délégation hongroise n'avait sollicité que le traitement national.

#### LA PHASE ACTUELLE DU DIFFÉREND ROUMANO-HONGROIS. VÉRITABLE PORTÉE DU DIFFÉREND CONCERNANT LA COMPÉTENCE

##### DU TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE

##### LA CHOSE JUGÉE.

##### LES POUVOIRS DU CONSEIL DE LA S. D. N.

Saisi à nouveau du différend par la Roumanie, en vertu de l'article 11 paragraphe 2 du Pacte, le Conseil de la S. D. N. a entendu, dans ses trois dernières sessions (mars, juin et septembre 1927) un nouvel exposé de la thèse hongroise, présenté au nom de son Gouvernement par le comte Apponyi.

Le jugement rendu par le Tribunal arbitral mixte, le 10 janvier 1927, avait donné, en apparence tout au moins, à la controverse une orientation nouvelle. La Roumanie, par une communication en date du 24 février 1927, avait confirmé au Tribunal arbitral sa décision, déjà formellement annoncée à la barre par l'organe de ses conseils, de ne se prêter à aucune discussion au fond. En même temps, elle avait retiré son arbitre du Tribunal.

---

parfaitement rendu compte de la complexité du problème et s'est abstenu soigneusement d'entrer dans des précisions qui auraient risqué de méconnaître la diversité presque infinie des espèces. Voici le texte volé : article 4 : « Réserve faite des cas où le droit international appellerait un traitement de l'étranger préférable à celui du national, l'Etat doit appliquer aux étrangers, contre les faits dommageables émanant de particuliers, les mêmes mesures de protection qu'à ses nationaux. Les étrangers doivent, en conséquence, avoir au moins le même droit que ceux-ci à obtenir des indemnités. »

La Hongrie, de son côté, excipant de l'article 239 du Traité de Trianon, demandait au Conseil de procéder, sans autre examen, à la désignation pure et simple de deux personnalités appartenant à des pays restés neutres pendant la guerre et dont l'une des deux serait appelée à remplacer le juge roumain retiré par son Gouvernement.

L'argumentation du Gouvernement hongrois, telle qu'elle a été développée par le comte Apponyi devant le Conseil, peut, croyons-nous, être exactement résumée dans les termes suivants : « Le Tribunal arbitral mixte s'est déclaré compétent pour statuer sur les réclamations introduites par nos ressortissants : il y a chose jugée. Dès lors, il n'y a plus place pour une intervention amicale du Conseil entre les deux Gouvernements sur la base de l'article 11 du Pacte. Le Conseil n'a qu'un seul pouvoir, un seul devoir : reconstituer le Tribunal arbitral mixte dans les termes du Traité de paix. Il ne peut entrer dans l'examen du bien-fondé du jugement de compétence rendu par le Tribunal arbitral mixte, car, organisme politique, il s'érigerait ainsi en juridiction d'appel se superposant à un tribunal institué par le Traité de paix. Il compromettrait de la sorte le principe de la séparation des pouvoirs et la cause de l'arbitrage international ».

A la base de cette argumentation, nous découvrons un *malentendu initial sur le véritable caractère du différend concernant la compétence ou juridiction* (nous employerons ici les deux termes comme synonymes) *du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.*

Ce malentendu initial en a engendré deux autres : malentendu concernant l'application du *principe de la chose jugée*; malentendu relatif *aux pouvoirs du Conseil de la Société des Nations* dans la présente affaire.

C'est ce que nous nous proposons de démontrer.

#### 1) *Véritable caractère du différend concernant la compétence ou juridiction du Tribunal arbitral mixte.*

La thèse hongroise méconnaît le caractère *absolument fondamental* de ce différend. Rappelons donc ce principe essentiel que tout tribunal international est, par ses origines mêmes, un tribunal à *juridiction strictement limitée*. Cette juridiction, en effet, a toujours pour fondement unique l'accord de volontés des Etats qui l'ont institué : *en dehors des termes de cet accord, il n'y a pas de juridiction; disons mieux : il n'y a pas de tribunal.*

Fondement de la juridiction, l'accord des volontés en est aussi la mesure. Plus les termes de cet accord sont restrictifs, plus la juridiction doit être envisagée comme exceptionnelle et, par con-

séquent, de très stricte interprétation. Ce caractère tout à fait exceptionnel de la juridiction du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, statuant sur la base de l'article 250 du Traité de Trianon, a été démontré par M. Politis dans sa plaidoirie devant ce même Tribunal (Audience du 16 décembre 1926) avec une clarté et une force d'argumentation qui rendent superflu tout développement nouveau.

Le défaut de juridiction ou « excès de pouvoirs » a pour sanction nécessaire la nullité radicale ou *inexistence* de la sentence rendue. Il n'en saurait être autrement puisque, statuant en dehors des termes de l'accord des parties, source unique de ses pouvoirs, le Tribunal n'a plus dès lors aucun titre pour juger. L'opinion ainsi émise par lui n'ayant du jugement que les apparences, n'a plus de valeur que l'avis d'un passant quelconque dénué de toute autorité judiciaire.

C'est en vain que, pour infirmer cette conséquence inéluctable de l'excès de pouvoirs, on cherche, du côté hongrois, à se prévaloir du caractère définitif que, dans l'intérêt de la paix et du développement des institutions arbitrales, doivent conserver en principe les décisions des arbitres. Il a été reconnu dans la pratique internationale que l'excès des pouvoirs, tout comme l'erreur dite essentielle de la part de l'arbitre, entache la sentence de nullité radicale et *justifie le refus d'exécution*. Dans les deux cas la sanction est la même. Solution parfaitement logique, car si l'erreur essentielle rend inexistante en droit l'expression de volonté chez l'arbitre, l'excès de pouvoirs enlève à cette même expression de volonté son unique fondement juridique, qui réside dans les intentions concordantes des parties litigantes (1).

A ces considérations d'ordre général vient s'ajouter une circonstance spéciale à notre espèce et que nous avons déjà relevée ci-dessus : elle rend plus évident encore le bien-fondé de l'attitude du Gouvernement roumain. La contestation sur la compétence de la juridiction internationale était, en réalité, ouverte bien avant que le Gouvernement hongrois eût poussé ses ressortissants à porter leurs requêtes devant le Tribunal arbitral mixte : en 1922 et en 1923, l'interprétation des termes du Traité de Trianon, base unique de sa compétence, avait fait l'objet de recours successifs devant la Conférence des Ambassadeurs et devant le Conseil de la S.D.N. C'est donc en pleine connaissance de cause que la Hongrie a porté le *débat* sur un terrain où elle sa-

---

(1) Sur les conséquences de l'excès de pouvoirs et de l'erreur essentielle, la pratique internationale est constante. Voyez notamment dans l'histoire de l'arbitrage international l'exemple célèbre de l'arbitrage de la frontière Nord-Est entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne : refus d'exécution de la sentence du roi des Pays-Bas (10 janvier 1831) pour excès de pouvoirs.

vait qu'il ne pouvait recevoir de solution. Vouloir, comme cherche à le faire aujourd'hui le Gouvernement hongrois, ramener un tel débat aux proportions d'un règlement d'un simple incident de procédure, c'est méconnaître complètement le véritable aspect, l'aspect *fondamental* du différend. La clause de l'article 239, qui confie au Conseil de la S.D.N. le soin de pourvoir aux vacances qui pourraient se produire dans le personnel du Tribunal arbitral mixte, n'entre en réalité pas en jeu ici; et, pour ce premier motif déjà, c'est avec infiniment de raison que le Conseil s'est refusé à envisager comme une fonction purement mécanique ou automatique les pouvoirs de désignation que lui attribue cet article. L'article 239, comme d'autres dispositions analogues qui se retrouvent dans les conventions d'arbitrage, a pour but d'empêcher les parties litigantes, mécontentes de décisions rendues *sur le fond*, de se livrer à des manœuvres d'obstruction ayant pour but de paralyser l'activité ultérieure d'un tribunal dont elles ont reconnu la compétence *in limine litis*. On ne peut chercher à faire usage d'une telle disposition contre un Gouvernement qui, de prime abord et de la manière la plus constante, a formellement décliné la compétence même de la juridiction arbitrale.

En conclusion, il faut rappeler ici les paroles si justes de Sir Austen Chamberlain à la séance du Conseil du 17 septembre 1927 : « Toute la question gravite en fait autour du point suivant : y a-t-il eu ou non, dans le cas en discussion, *excès de pouvoirs de la part du Tribunal* ?... Si le Tribunal a commis un excès de pouvoirs, ce serait, de la part du Conseil, *un acte d'injustice envers la Roumanie que de prendre des mesures mettant le Tribunal arbitral mixte en mesure de continuer à entendre des revendications que le traité ne lui donne pas le droit d'accueillir* ».

Ces paroles méritent d'être soulignées : elles vont au cœur même de la difficulté. Elles mettent parfaitement en relief la différence profonde qui sépare une discussion concernant un simple point de procédure d'une contestation relative à la juridiction même du tribunal saisi.

## 2) La chose jugée.

Depuis que le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a rendu sa sentence du 10 janvier 1927, par laquelle il s'est déclaré compétent pour connaître des requêtes des ressortissants hongrois, la Hongrie s'est efforcée d'abriter sa thèse sous le couvert de l'autorité de la chose jugée. Le respect de la chose jugée est une règle essentielle de l'organisation juridique. Encore convient-il de ne pas l'invoquer hors de propos. Or, il saute aux yeux, que sur ce point la thèse hongroise repose sur un faux raisonnement,

sur une véritable pétition de principe. S'obstinant à fermer les yeux sur les désaccord initial et jusqu'à ce jour irréductible quant à la juridiction du Tribunal saisi, le Gouvernement hongrois se prévaut inutilement d'une décision qui n'a pas d'autre base qu'un excès de pouvoirs.

Répetons-le : *l'arbitre n'étant pas reconnu par les deux parties, on ne peut parler de juge; la décision étant rendue en dehors des limites juridictionnelles, on ne peut parler de jugement. Le défaut de compétence enlève à la sentence intervenue toute force de chose jugée* (Sentence du Tribunal arbitral franco-chilien du 5 juillet 1901; (DESCAMPS et RENAULT. Recueil International des Traités du xx<sup>e</sup> siècle, 1901, 357). A aucun moment le Gouvernement roumain n'a accepté de reconnaître la compétence du Tribunal devant lequel on cherchait à l'attirer. Comme l'a dit en termes de plaidoirie M. Millerand, « seule la déférence envers le Tribunal » l'a décidé à se faire représenter à la barre et ceci dans l'unique but « d'exposer les raisons pour lesquelles il est impossible que le Tribunal se déclare compétent », « *étant entendu que la Roumanie se refuserait, en toute hypothèse, à plaider le fond* ».

### 3) Les pouvoirs du Conseil de la S.D.N.

Afin de déterminer le caractère et l'étendue des pouvoirs du Conseil de la S.D.N. dans le règlement du présent litige, il convient d'examiner tout d'abord quel est le texte du Pacte sur lequel s'appuie son intervention. Aucune contestation n'existe à ce sujet. Le Conseil a été saisi de cette affaire par le Gouvernement roumain sur la base de l'article 11 paragraphe 2 du Pacte. Cette disposition est ainsi conçue : « Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ».

Ce texte est l'un de ceux qui caractérisent le plus clairement la haute mission dont se trouve investi le Conseil de la S.D.N. Préposé à la sauvegarde du maintien des relations pacifiques entre États, le Conseil peut recourir à toutes les mesures qui lui paraissent propres à atteindre ce résultat. Rien de plus général que ce texte : Le Conseil, tout en tenant compte de la distinction entre le paragraphe premier de l'article 11, qui vise la menace de guerre, et le paragraphe 2 de ce même article, qui concerne les circonstances menaçant de troubler la bonne entente entre les nations, peut faire usage de tous les moyens d'action qui,

suivant les circonstances particulières à chaque espèce, sont de nature à ramener la bonne entente internationale.

Une juste conception de cette fonction primordiale du Conseil de la S.D.N. conduit à formuler les propositions suivantes :

a) Le choix des mesures à prendre par le Conseil, dans un cas déterminé, ne peut être fixé d'une façon limitative ni *a priori*. Ce choix dépendra essentiellement d'un examen préalable de tous les éléments de fait et de droit que présente le différend. Comme le dit très justement le Rapport approuvé par le Comité du Conseil, le 15 mars 1927 (1) : « On ne peut enfermer d'avance, dans des catégories rigides, les événements infiniment variés de la vie politique internationale. On ne saurait circonscrire, par des résolutions, des recommandations ou des vœux, les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel : celui de sauvegarder efficacement la paix des Nations ».

b) Il en résulte que, parmi les éléments que le Conseil doit nécessairement prendre en considération, les circonstances politiques prennent toujours, par la force même des choses, une place de tout premier plan. Il n'en saurait être autrement, attendu que la mission qui lui est confiée par le Pacte, celle de maintenir la bonne entente entre les nations, est, au premier chef, une mission de caractère politique. Dans l'accomplissement de la fonction simplement médiatrice qu'il exerce en vertu de l'article 11, le Conseil ne peut donc un seul instant perdre de vue les conséquences politiques des recommandations ou suggestions qu'il adresse aux Parties intéressées. En fermant les yeux sur ces contingences politiques, le Conseil faillirait à ses devoirs les plus essentiels.

c) Ces mêmes considérations doivent guider le Conseil dans le règlement d'un différend qui surgit entre Etats concernant l'application du droit conventionnel en vigueur entre eux. L'article 239 du Traité de Trianon confère au Conseil le soin de pourvoir aux vacances qui pourraient se produire dans les tribunaux arbitraux mixtes. Nous avons exposé déjà plus haut les raisons pour lesquelles nous croyons que, même sur le terrain *purement juridique*, cette disposition est sans application à l'hypothèse d'un différend où l'une des Parties a, dès l'origine, et de façon constante, contesté la juridiction du Tribunal saisi.

Mais cet aspect purement juridique du problème n'est pas le seul qui s'impose à l'attention du Conseil. Sollicité par le Gouvernement hongrois de pourvoir, sans autre examen, à la vacance

---

(1) Rapport concernant les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte. *Journal officiel de la S. D. N.*; juillet 1927; 45<sup>e</sup> session du Conseil; page 832.

qui s'était produite au sein du Tribunal arbitral roumano-hongrois, le Conseil avait, comme gardien de la Paix, à examiner si la désignation qui lui était demandée *était de nature à ramener l'entente entre les deux Parties* ou si, au contraire, *cette désignation ne risquait pas d'augmenter encore l'acuité du différend*. En d'autres termes, le Conseil a parfaitement vu qu'il ne pouvait s'acquitter de la fonction que lui confère l'article 239 du Traité de Trianon sans envisager le problème dans son ensemble et, plus spécialement, les répercussions politiques éventuelles de la mesure qui était sollicitée de lui.

Guidé par une très juste conception de son rôle politique de médiateur, il s'est refusé à sacrifier à une conception purement automatique du rôle de désignation qu'il tenait d'un traité particulier la fonction d'intérêt primordial et universel que lui conférait l'article 11 du Pacte. Le plus élémentaire bon sens lui indiquait qu'on ne supprime pas un différend fondamental sur la juridiction d'un tribunal en imposant de nouveaux juges à celle des deux Parties qui décline cette juridiction.

Et ainsi, très logiquement, le Conseil s'est trouvé amené à entrer dans l'examen de la question de compétence du Tribunal arbitral mixte au regard des réclamations hongroises fondées sur la réforme agraire roumaine. Les trois principes d'interprétation qu'il a posés constituent une application rigoureusement exacte des articles 232, 239 et 250 du Traité de Trianon. Ces principes apportent une confirmation éclatante à la thèse défendue, depuis l'origine, par le Gouvernement roumain. « Aucune règle de droit international n'exempte les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire ». Tel est le principe : principe dicté par le respect de la souveraineté étatique et reconnu, nous l'avons vu, par le Gouvernement hongrois lui-même dans l'accord de Bruxelles. A ce principe un seul correctif doit être apporté : il y aurait présomption de saisie ou de liquidation déguisée, justifiant aux termes du Traité de Trianon la compétence du Tribunal arbitral mixte, au cas où les mesures d'expropriation frapperaient la propriété des ressortissants hongrois *comme tels* ou constitueraient, à leur détriment, *une application différentielle* de la loi agraire roumaine.

En formulant ces propositions, le Conseil de la S.D.N. s'est-il arrogé, comme on a tenté de le faire croire, une fonction qui n'est pas la sienne? S'érigeant en juridiction internationale, mêlant la politique et le droit, a-t-il entendu définir de sa propre autorité des règles juridiques et les imposer aux Parties? En aucune façon, et ici encore il faut dissiper l'équivoque qu'on s'efforce de créer. Répétons que la demande hongroise tendant à la désignation de juges suppléants ne pouvait être accueillie tant

que le Conseil n'acquiescerait pas la conviction que, par cette désignation, il assurerait l'apaisement du conflit. Or cet apaisement ne pouvait être trouvé que dans un accord des Parties sur les limites exactes de la compétence du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois. Les propositions contenues dans le rapport de Sir Austen Chamberlain n'ont d'autre objet que d'amener cet accord. Ces propositions, le Conseil de la S.D.N. les a présentées aux deux Gouvernements intéressés après avoir pris l'avis d'une commission de jurisconsultes éminents. En agissant ainsi, le Conseil a suivi une pratique déjà bien établie et que résume, dans les termes suivants, le Rapport du 15 mars 1927 précité :

« Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif de la Cour permanente, soit, à raison de circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui ».

Comme l'indiquent bien ces lignes, le Conseil est entièrement libre dans le choix des procédures propres à l'éclairer sur les aspects juridiques des différends qui lui sont soumis : S'il est des « cas appropriés » où se recommande la procédure d'avis devant la Cour, il s'offre aussi des « circonstances particulières » où la consultation d'une commission de juriste apparaît plus indiquée. Il suffit d'évoquer ici le souvenir des nombreux différends portés, depuis 1920, devant le Conseil de la S.D.N., pour se rendre compte de la souplesse avec laquelle ce haut organisme international a su approprier ses méthodes à la diversité des espèces particulières. Cette latitude dans le choix des moyens d'action, cette liberté dans leur emploi sont essentielles au succès des fonctions médiatrices du Conseil.

Faut-il rappeler notamment que dans certaines affaires retentissantes, où s'affrontaient les passions nationales surexcitées, le Conseil a su trouver maintes fois, dans la consultation discrète d'une commission de jurisconsultes, soit la réponse à des questions de droit, soit encore les bases de ses recommandations aux Parties? Eclairé par les avis des juristes qu'il a consultés, le Conseil a proposé aux deux Gouvernements certaines règles d'interprétation qui ont fait l'objet d'une étude minutieuse : ces propositions ont recueilli au mois de septembre l'adhésion de l'unanimité de ses membres. Et cependant, c'est au lendemain de cette longue étude du problème que l'on propose, du côté hongrois, de revenir à quoi? A une procédure déjà suggérée par la Hongrie, en 1923, et, dès cette époque, rejetée comme inopportune par le Conseil : le renvoi de la question devant la Cour permanente de justice internationale pour avis consultatif.

Que disait, à cette époque, au sujet de cette proposition hon-



groise l'éminent représentant du Gouvernement britannique au sein du Conseil, Lord Robert Cecil, dont l'attachement à la justice internationale est connu de tous ?

En séance du Conseil du 5 juillet 1923, Lord Robert Cecil s'exprimait dans les termes suivants : « La proposition en elle-même est séduisante », mais il avoue qu'en l'espèce « il est très difficile d'y donner suite ». Pourquoi ? « Le Conseil a entendu l'exposé de ce qui s'est passé à Bruxelles et Lord Robert Cecil ne croit pas *qu'il appartienne au Conseil de douter qu'un accord y ait été conclu* ». Et plus loin, « Lord Robert Cecil croit qu'il est de la plus grande importance qu'un accord de ce genre soit respecté, étant donné que la Société des Nations repose tout entière sur le respect des contrats ».

En conséquence, Lord Robert Cecil déclare : « Le Conseil a certainement le pouvoir de demander l'avis de la Cour et il pourrait l'exercer, *mais il doit l'exercer à sa discrétion et il ne semble pas qu'en l'espèce, étant donné surtout ce qui s'est passé à Bruxelles, le Conseil doive l'exercer* ».

Le Gouvernement hongrois a-t-il cru que le temps écoulé depuis 1923 a déjà rejeté dans l'oubli l'accord de Bruxelles ? Le Conseil, lui, se souviendra de l'approbation qu'il a donnée au rapport de M. Adatci et de « la grande importance » que, pour reprendre ici encore les paroles de Lord Robert Cecil, il a reconnu au « *contrat* » consigné dans ce rapport.

Sans doute, le Gouvernement hongrois, pour étayer aujourd'hui sa demande d'un recours à la Haye, cherche-t-il à se prévaloir de l'appareil pseudo-judiciaire dont il s'est efforcé, depuis lors, de revêtir le différend en faisant porter devant le Tribunal arbitral mixte les requêtes de ses ressortissants. Ce qui est désormais en cause, dit-on, c'est le principe de la « chose jugée » ; c'est la demande « de caractère nettement juridique » de la Hongrie tendant à la désignation de juges. Nous savons à présent ce que vaut tout cette argumentation : la procédure judiciaire n'a été ici qu'une vaine apparence, ou, pour mieux dire, un moyen pour faire rebondir l'affaire. C'est le même litige que, débouté une première fois devant le Conseil, le Gouvernement hongrois a tenté de faire trancher à son bénéfice par le Tribunal arbitral mixte. C'est ce même litige encore que, condamné une deuxième fois par le rapport du Comité des Trois, il voudrait aujourd'hui faire porter, par une voix détournée, devant la Cour de la Haye.

Le Conseil de la S.D.N. aura la sagesse de ne pas entrer dans cette voix. Dans cette affaire, qui ne s'est que trop prolongée déjà, tout l'invite à ne pas se départir de la ligne de conduite qu'il s'est tracée jusqu'à ce jour. Le différend roumano-hongrois reste aujourd'hui ce qu'il a été dès son origine : un différend politique

au premier chef, qui met directement en cause les intérêts vitaux de la Roumanie, tandis qu'il n'offre pour la Hongrie qu'un intérêt pécuniaire et secondaire.

Tout le monde sait que, bien des années déjà avant la guerre, la question agraire était pour l'ancien royaume de Roumanie un problème d'une extrême gravité. Au cours des années de guerre, sous la pression des propagandes révolutionnaires, ce problème a pris une acuité telle qu'en 1917 — à une époque où la Roumanie était en grande partie envahie et où aucun intérêt hongrois ne se trouvait en cause — l'Assemblée Nationale n'hésita pas à amender la Constitution en instituant une nouvelle forme d'expropriation « pour cause d'utilité nationale ».

C'est cette réforme, votée dans son principe depuis 10 ans, uniformément applicable en Transylvanie aux nationaux comme aux étrangers, que la Hongrie cherche à paralyser au bénéfice de ses seuls ressortissants. Sous l'apparence d'un juge à un Tribunal arbitral mixte, c'est en réalité toute l'économie du nouveau régime agraire qui est en cause ici. C'est, comme il a été démontré par M. Titulesco devant le Conseil, la brèche faite dans tout le système : le traitement privilégié réclamé aujourd'hui par les Hongrois sera revendiqué demain par tous les autres étrangers fixés en Transylvanie.

La Roumanie se verra-t-elle acculée à devoir indemniser, sur cette base de faveur et au cours de l'or, tous ces étrangers? Et croit-on que l'opinion publique en Roumanie subirait sans impatience de tels privilèges? L'éminent représentant du Gouvernement roumain, M. Titulesco, a montré, chiffrés à l'appui, devant le Conseil de la S.D.N., à quelle somme formidable s'élèverait le paiement, sur la base de l'or, des seuls intérêts des indemnités réclamées.

Enfin, qu'on ne l'oublie pas : une réforme agraire telle que celle qui s'est opérée, au prix des plus lourds sacrifices, en Roumanie, touche par divers côtés aux intérêts les plus essentiels de la Nation entière. Ce qui caractérise toute réforme agraire, c'est, avec une nouvelle répartition des terres, une réorganisation d'ensemble du régime foncier. Une telle réforme réalise entre les intérêts moraux, économiques et sociaux un équilibre, qui ne repose que sur le respect scrupuleux de la législation établie. La stabilité est une condition essentielle de sa réussite. C'est sur la base des résultats acquis par cette législation que s'est reconstituée, peu à peu, dans ces années troubles d'après guerre, une économie nationale nouvelle.

En réalité, le présent débat n'a duré que trop longtemps. On ne ferait que le prolonger davantage et lui donner le plus dangereux retentissement, en permettant au Gouvernement hongrois

de faire poser à la Cour permanente de justice internationale cette vaine question : celle de savoir si la Hongrie a obtenu par le Traité de Trianon plus que ses délégués officiels n'ont jamais demandé à la Conférence de la Paix. Ce n'est pas pour donner satisfaction à d'aussi singulières prétentions que le Conseil de la S. D. N. assumera le risque de replonger dans une agitation dangereuse une nation qui, aussi respectueuse de ses engagements internationaux que soumise aux réformes qu'elle s'est volontairement imposées, poursuit dans l'ordre et dans la paix la consolidation de son unité nationale.

;

1919

---

# La question des optants hongrois et le Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>

PAR

Albert WAHL

*Professeur à la Faculté de droit de Paris  
Doyen honoraire de la Faculté de droit de Lille.*

---

## I

Les difficultés qui se sont élevées entre les gouvernements hongrois et roumain et dont les phases ont été multiples, ont abouti à un débat qui a fourni au Conseil de la Société des Nations l'occasion d'affirmer, avec une admirable sérénité et une remarquable hauteur de vues, la nature et l'étendue des pouvoirs que lui a conférés le Pacte de la Société des Nations, inscrit en tête de tous les Traités de Paix.

On connaît les origines du débat. A plusieurs reprises la Roumanie a demandé aux propriétaires terriens des sacrifices en faveur des paysans dont la situation précaire la préoccupait et qui, d'ailleurs, avaient manifesté par la violence, à certaines époques (ce rappel n'est pas inutile pour permettre d'apprécier l'attitude prise dans le conflit entre les deux gouvernements par le Conseil de la Société des Nations) leur aspiration à un sort meilleur.

En mai 1914, une Assemblée constituante fut désignée pour permettre, par un amendement à la Constitution, — laquelle interdisait l'expropriation pour cause d'utilité publique au profit d'autres que la collectivité, — une expropriation de terres au profit des paysans. La guerre retarda l'exécution du programme, mais le gouvernement manifesta sa hâte à la réaliser en obtenant dès 1917, c'est-à-dire en pleine lutte, le vote d'une Constitution qui attribuait aux propriétaires expropriés une rente dont le capital nominal, égal à la valeur des terres expropriées, était rembour-

---

(1) Article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire*, n° 396, du 10 novembre 1927.

sable en cinquante ans et produisait un intérêt de 5 %. L'indemnité représentait donc la valeur même des terres expropriées, la monnaie nationale étant encore presque au pair.

La mesure fut étendue aux provinces attribuées à la Roumanie après la guerre. En Transylvanie notamment elle fut appliquée par décret du 10 septembre 1919, ratifié en 1921 par le Parlement.

La baisse de la monnaie fut naturellement un désastre pour les propriétaires, comme elle le fut pour les rentiers, comme elle le fut dans tous les autres pays. Sans que le montant des indemnités fût modifié, ce montant ne représentait plus à beaucoup près la valeur des terres au moment où fut faite matériellement l'attribution des rentes.

Il n'y eut de réclamations que de la part des « optants hongrois », c'est-à-dire des propriétaires de nationalité hongroise qui furent expropriés de leurs terres en Transylvanie.

Le Traité de Trianon, comme tous ceux qui sont intervenus au sujet de la succession de l'Empire austro-hongrois, à la différence des traités passés par la France avec les diverses Puissances ennemies, repoussait la liquidation des biens hongrois dans les territoires roumains. Par là même il assimilait, dans les Etats successeurs, les Hongrois aux ressortissants de ces Etats. C'est là du reste, comme on le verra plus loin, tout ce que réclamait le Gouvernement hongrois lui-même; visiblement il ne redoutait, pour ses propres ressortissants, que les mesures qui auraient repoussé cette assimilation.

Les sujets hongrois expropriés assignèrent le Gouvernement roumain devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, lui demandant de reconnaître que les mesures d'expropriation violaient l'art. 250 du traité, en procédant indirectement à une liquidation des biens des Hongrois; ils concluaient à la restitution des terres et, en cas d'impossibilité, à une indemnité qui en représenterait la valeur.

Il est inutile d'examiner si cette prétention, en droit, était ou non soutenable, s'il était permis d'assimiler à une mesure de liquidation, — laquelle consiste (comme elle a consisté dans tous les pays où, par application des traités, elle est intervenue) à supprimer purement et simplement la propriété des ressortissants ennemis, en imputant sa valeur sur l'indemnité stipulée à la charge de leur gouvernement, — une mesure d'ordre général, votée et exécutée dans un intérêt de justice et de paix publique, et qui frappait indifféremment, en raison même des motifs qui l'inspiraient, nationaux, alliés, neutres et ennemis. Il est inutile aussi de rechercher s'il était conforme à l'esprit du Traité de Trianon que les ressortissants ennemis eussent des droits supérieurs à ceux des propriétaires de toutes autres origines, et si, en interdisant

la liquidation des biens appartenant aux Hongrois, les traités n'avaient pas voulu simplement empêcher toute mesure qui les traiterait moins bien que les nationaux. Au reste, comme on le rappellera plus loin, le Gouvernement hongrois lui-même s'est prononcé sur ce dernier point.

## II

Quoi qu'il en soit, le Tribunal arbitral mixte fut saisi par les ressortissants hongrois.

Ils avaient le droit de le faire, incontestablement. C'était au Tribunal arbitral qu'il appartenait de rechercher s'il avait compétence, c'est-à-dire si l'affaire rentrait dans celles pour le jugement desquelles il est institué, spécialement dans les contestations relatives à l'interprétation et à l'application de l'art. 250.

Le tribunal, contrairement aux conclusions du Gouvernement roumain, se déclara compétent.

Le Gouvernement roumain retira alors le juge qu'il avait désigné; c'était également son droit, aucune disposition des traités n'obligeant un magistrat à siéger et les traités prévoyant même la procédure qu'il y a lieu d'employer si le juge représentant l'une des Hautes Parties contractantes fait défaut.

Le Gouvernement roumain porta l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations.

Par une demande reconventionnelle, le Gouvernement hongrois réclama l'application de la procédure dont il vient d'être question, c'est-à-dire de l'art. 239 du Traité de Trianon, d'après lequel, en cas de vacance, si le gouvernement ne désigne pas le juge dont la nomination lui appartient, le gouvernement adverse le choisit parmi deux personnes désignées par le Conseil de la Société des Nations.

En saisissant le Conseil, le Gouvernement roumain faisait simplement appel à l'art. 11 du Pacte de la Société des Nations, suivant lequel tout membre de la Société des Nations peut appeler l'attention du Conseil sur les circonstances qui sont de nature à affecter les relations internationales et menacent de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations.

Le Conseil demanda l'opinion de six éminents jurisconsultes, appartenant à six nations différentes; sur leur avis unanime, il estima, également à l'unanimité, que les deux parties devaient se conformer aux règles précises contenues dans le rapport de Sir Austen Chamberlain, qui faisait une distinction nette entre l'expropriation — laquelle sort de la compétence du Tribunal arbitral mixte — et la liquidation, qui rentre dans cette compétence.

La Roumanie accepta les termes de ce rapport; la Hongrie les repoussa.

Le rapport pose les conclusions suivantes : « En cas de refus « de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas « justifié de procéder à la nomination des juges suppléants, conformément à l'art. 239 du Traité de Trianon. »

### III

En enlevant ainsi au Gouvernement hongrois le droit de choisir un juge pour compléter le Tribunal arbitral, et au Tribunal arbitral lui-même la possibilité de statuer, le Conseil de la Société des Nations a-t-il méconnu son rôle ? S'est-il dérobé à une obligation que lui imposait le Pacte ?

La réponse ne prête à aucune difficulté.

Le rôle essentiel de la Société des Nations est de sauvegarder la paix du monde.

C'est « pour garantir aux nations la paix et la sûreté » que le Pacte a été signé, aux termes même de son préambule.

Ni l'Assemblée, ni le Conseil n'ont d'autre mission essentielle.

« L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la « sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde », dit l'art. 3.

« Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère « d'activité de la Société ou affectant la paix du monde », ajoute l'art. 4.

Le Conseil peut donc être saisi par l'une ou l'autre des Hautes Parties intéressées des questions qui sont assez graves pour pouvoir être considérées comme susceptibles de compromettre la paix.

C'est encore ce qui résulte nettement des articles 13 et 15 du Pacte. Les membres de la Société se sont engagés à soumettre à l'arbitrage les différends susceptibles, à leur avis, d'une solution arbitrale, porte l'art. 13. L'accord des deux gouvernements intéressés est donc nécessaire pour qu'il y ait arbitrage ; — et cela est, d'ailleurs, conforme aux principes les plus élémentaires : l'arbitrage repose sur un compromis, c'est-à-dire sur un *contrat*, qui désigne l'objet du litige et les noms des arbitres.

Ni le Gouvernement roumain, ni le Gouvernement hongrois n'ont proposé l'arbitrage, alors que leur volonté commune était nécessaire. En dehors de l'arbitrage, il restait donc l'art. 15, aux termes duquel, si le « différend susceptible d'entraîner une rupture » n'est pas soumis à l'arbitrage, le litige est porté devant le Conseil, à la seule condition que l'un des gouvernements avise de ce différend le secrétaire général, « qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet ».

C'est nécessairement à une solution de ce genre qu'on aurait été amené si le Gouvernement roumain, après avoir invoqué en

vain l'exception d'incompétence, s'était trouvé, comme pouvait le lui faire craindre son insuccès sur ce point, en face d'une décision du Tribunal arbitral l'obligeant à payer en or les propriétaires hongrois expropriés. L'art. 15 du Pacte, en spécifiant que les membres de la Société, non seulement sont autorisés, mais sont obligés de porter devant le Conseil un différend susceptible d'entraîner une rupture, n'apporte à ce droit et à cette obligation aucune restriction pour le cas où, sur ce litige, une décision du Tribunal arbitral aurait été rendue. A la vérité, les traités de paix portent que les Hautes Parties contractantes conviennent de considérer les décisions du Tribunal arbitral comme définitives, ce qui, toutefois, suppose nécessairement que le tribunal soit un vrai tribunal, c'est-à-dire qu'il statue dans les limites de sa compétence et non pas en dehors du mandat qui lui a été conféré. Au surplus, si définitives qu'elles soient, et fussent-elles limitées à sa compétence, il n'en est pas moins possible que ces décisions, en raison de l'émotion qu'elles suscitent, soient susceptibles de compromettre la paix. Et c'est alors que se place l'intervention du Conseil de la Société des Nations, puisque, sans aucune exception et en toute circonstance, il lui appartient de sauvegarder la paix.

Il est clair qu'à plus forte raison l'intervention du Conseil est légitimement sollicitée par l'un des gouvernements entre lesquels s'est élevé un différend, qui apparaît à ce gouvernement susceptible d'entraîner une rupture par suite d'une première décision du Tribunal arbitral, laquelle lui en fait entrevoir une seconde beaucoup plus grave.

Ce gouvernement fait justement appel à l'art. 4 du Pacte, c'est-à-dire au rôle que le Pacte attribue directement au Conseil. Il serait absurde de soutenir que, pour que l'art. 4 trouve son application, il faut que le différend ait pris corps, qu'il se soit manifesté d'une manière matérielle. Pour que le Conseil ait à décider, il lui suffit de reconnaître que la paix est affectée.

Et c'est, sans doute possible, à lui seul qu'il appartient de décider souverainement si la paix est en question, puisqu'aucune autorité n'a été établie au-dessus de lui pour apprécier le bien fondé de ces décisions.

Non seulement donc il est légitime, mais il est très sage que dans le cours d'un litige devant le Tribunal arbitral, le Conseil de la Société des Nations se saisisse, sur la demande de l'une des parties, ou même d'office, en vue de sauvegarder la paix. Non seulement il remplit ainsi la mission qui lui a été confiée par le Pacte, mais il évite la nécessité d'avoir à la remplir plus tard, quand les difficultés se seront peut-être envenimées et que son intervention sera moins efficace.



## IV

Le Pacte ne règle pas davantage les procédés que peut employer le Conseil pour sauvegarder la paix. Muet sur ce point, il lui laisse, par là même, le soin de les déterminer lui-même, comme il détermine lui-même la procédure qui doit être suivie par lui.

Dans l'espèce, le Conseil a estimé qu'il sauvegarderait la paix en s'abstenant de désigner un juge en remplacement de celui qui s'était retiré. En procédant de la sorte, le Conseil n'a fait qu'agir dans la plénitude de son droit.

Alors même qu'il résulterait des textes que le Conseil doit désigner les juges en remplacement de ceux qui se sont retirés, cette obligation ne lui serait imposée que sous réserve de la mission essentielle que lui donne le Pacte. Ayant pour rôle absolu de sauvegarder la paix, devant tout subordonner à ce rôle, qui *seul* lui est attribué par le Pacte, il ne saurait être tenu de faire une désignation qui lui semblerait susceptible de compromettre la paix entre les nations.

Au reste, les traités de paix n'imposent, en ce qui concerne la désignation des juges, aucune obligation au Conseil. Ils portent que chacun des gouvernements intéressés désignera l'un des juges au Tribunal arbitral mixte et que, s'il n'y pourvoit pas, le juge sera choisi parmi les personnes que désignera le Conseil de la Société des Nations. Mais rien n'indique là une obligation; on ne dit pas que le Conseil *devra* désigner les personnes susceptibles d'être prises comme juges.

En un mot, le Conseil n'a à cet égard aucune obligation; et si par hypothèse l'obligation existait à sa charge, elle n'existerait que sous réserve de la mission attribuée au Conseil de prendre toutes les décisions qu'il juge utiles pour le maintien de la paix.

## V

En présence de ces considérations et en raison du pouvoir souverain accordé au Conseil, il pourrait paraître inutile d'examiner quelle raison pouvait avoir le Gouvernement roumain de s'adresser au Conseil et celui-ci de refuser la désignation d'un juge au Tribunal arbitral mixte.

Il y a quelque intérêt cependant à montrer la profonde sagesse dont sont marquées et l'attitude du Gouvernement roumain et la résolution prise par le Conseil.

Quelque juste confiance qu'inspire le Tribunal arbitral mixte, il n'est pas douteux qu'en raison de sa composition, ses décisions

sont souvent, en réalité, rendues par un seul juge; on ne peut oublier non plus qu'elles ne sont susceptibles d'aucun recours. S'il y a des pays qui, au bas de l'échelle judiciaire, connaissent le juge unique, il n'y en a aucun qui refuse tout recours contre les décisions du premier juge, ni qui ne soient pénétrés de la nécessité de confier à une pluralité de juges la censure des sentences rendues par lui. Les intérêts considérables et sans précédents qui sont confiés aux tribunaux arbitraux et qui ne sont pas seulement des intérêts matériels, font envisager avec quelque appréhension les pouvoirs absolus du Tribunal arbitral. S'il lui est permis de rendre, sans contre-poids, des décisions qui mettent en jeu non seulement la fortune des particuliers, mais la consistance, la sécurité, l'indépendance des Etats, il est clair que les traités de paix n'ont pas entendu lui accorder de pareils droits. Or, on arrive nécessairement à légitimer de semblables abus, si l'on admet que le Tribunal arbitral est juge de sa compétence et que, par conséquent, il peut attirer à lui, sur la demande d'un gouvernement ou d'un particulier, toutes les questions qu'il lui plaît d'examiner en affirmant simplement qu'elles rentrent dans celles que les traités permettent de lui soumettre. Si l'on peut compter sur l'esprit de haute équité qui incontestablement anime les juges, pour éviter des résultats aussi criants, il suffirait que théoriquement ils fussent possibles pour que l'intervention du Conseil de la Société des Nations se justifiait.

Il ne pouvait être question pour le Gouvernement roumain d'accepter une décision qui éventuellement aurait donné gain de cause aux optants hongrois. Reprendre aux paysans les terres qui avaient appartenu aux Hongrois, c'eût été la préface d'un soulèvement indubitable. Les nouveaux propriétaires dépossédés n'auraient certes admis ni que leur sort fût inférieur à celui des paysans auxquels ont été attribuées des terres appartenant aux nationaux, aux alliés ou aux neutres, ni surtout qu'on les dépouillât au profit d'ex-sujets ennemis; indemniser en or les optants hongrois, c'est une éventualité qu'on n'aurait pu entrevoir sans quelque ridicule, car, à supposer que les ressources du pays eussent permis de le faire, on ne voit pas comment le peuple roumain aurait accepté des impôts nouveaux pour fournir aux sujets ennemis des indemnités que les propriétaires roumains n'avaient pas obtenu, ni comment ces derniers auraient pu se résigner à cette inégalité de traitement, aggravée pour eux par la part qu'ils auraient prise aux nouvelles charges établies en vue de payer les optants.

Le Gouvernement roumain n'aurait pu évidemment que refuser d'exécuter la décision qu'aurait rendue contre lui le Tribunal arbitral. L'art. 15 du Pacte aurait alors joué.

Il a, et le Conseil avec lui, estimé plus sage de faire disparaître, dès la première décision, tout genre de conflit. La situation, après une décision qui aurait donné gain de cause aux optants, aurait été certainement plus délicate : on aurait reproché au Gouvernement roumain d'avoir accepté de se défendre au fond après avoir inutilement opposé l'incompétence, d'avoir montré ainsi son espoir d'obtenir une décision favorable et d'avoir reculé devant l'exécution d'une sentence dont il se serait prévalu si elle lui avait donné gain de cause.

Au surplus, si jamais jugement rendu sur la compétence a permis de préjuger le fond, c'est bien celui qui a ému le Gouvernement roumain. Sans doute le Tribunal arbitral n'a pas pris directement parti sur le point de savoir si la dépossession des optants hongrois était ou non une liquidation interdite par le Traité de Trianon; il a dit simplement, pour justifier sa compétence, que sa mission est de statuer sur toute expropriation des biens hongrois, et il a réservé pour le fonds le point de savoir si en fait, l'expropriation était la conséquence de la réforme agraire et si, en droit, l'indemnité était suffisante. Mais, du moment que le Tribunal se déclarait compétent en vertu de la disposition même du Traité qui interdit la liquidation des biens hongrois, il était permis de penser que la mesure lui apparaissait comme étant une liquidation; ce qui devait nécessairement l'amener à considérer la réforme agraire comme ne pouvant pas s'appliquer aux optants hongrois. Et ce préjugé résultant de la déclaration de la compétence du tribunal était une raison de plus pour que le Gouvernement roumain, s'il avait continué l'instance après ce jugement, pût craindre d'encourir le reproche d'avoir par avance accepté une décision définitive qu'il ne pouvait avoir manqué d'envisager.

## VI

En saisissant le Conseil de la Société des Nations, il a usé du droit que lui accorde l'art. 11, 2<sup>e</sup> alinéa, du Pacte, d'attirer l'attention du Conseil sur une circonstance qui lui paraissait « de nature à affecter les relations internationales » et qui menaçait « par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend ». Le Conseil a considéré, dans sa souveraineté, que le cas était de ceux en face desquels, suivant l'alinéa 1 du même article, il « doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». La mesure prise est donc légitime.

Elle concorde d'ailleurs avec les préoccupations que le Conseil avait manifestées plusieurs années auparavant au sujet des consé-

quences éventuelles du dissentiment existant entre les deux gouvernements; car, dès le 5 juillet 1923, il recommandait à l'un et à l'autre de « faire tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays », et particulièrement au Gouvernement hongrois de « s'employer de son mieux pour apaiser les esprits de ses ressortissants ».

Le Conseil a donc appliqué rigoureusement les textes qui déterminent ses attributions, ou plutôt son unique attribution. Il a usé de son droit en mettant le Tribunal arbitral dans l'impossibilité de juger le fond du litige, et il s'est conformé à son devoir, puisque l'art. 11 lui recommande comme un devoir de prendre les mesures qui lui paraissent utiles pour sauvegarder la paix et que, depuis plusieurs années déjà, il avait manifesté son sentiment au sujet des troubles qui pouvaient résulter de la question des optants.

Le Comité du Conseil, d'ailleurs, a pris soin d'interpréter sa mission dans le sens le plus large, en approuvant, le 15 mars 1927, un rapport antérieur au litige en question, où il était dit : « On ne saurait circonscrire par des résolutions, des recommandations ou des vœux, les droits si étendus qui résultent pour la Société de son devoir essentiel, celui de sauvegarder efficacement la paix des nations... S'il n'y a pas menace de guerre, mais que quelque circonstance menace de troubler la bonne entente entre les nations, dont dépend la paix, cette circonstance peut être signalée à l'Assemblée ou au Conseil par tout membre de la Société, de façon à permettre à l'Assemblée ou au Conseil d'envisager ce qu'il y aurait éventuellement lieu de faire pour ramener cette bonne entente internationale » (*Journal officiel de la Société des Nations*, n° du 7 juillet 1927, p. 832).

Si, en exerçant sa mission, le Conseil de la Société des Nations allait jusqu'à méconnaître une décision rendue en dernier ressort par une juridiction quelconque, spécialement par un Tribunal arbitral mixte, il ne faudrait pas hésiter à penser qu'il agirait dans la plénitude de ses droits, puisque, comme nous l'avons montré plus haut, le Pacte a mis au-dessus de tout la sauvegarde de la paix, confiée aux organes de la Société des Nations.

Mais le Conseil n'a pas eu à aller aussi loin; il n'a pas écarté la décision par laquelle le Tribunal arbitral s'est déclaré compétent. Il n'a pas, en d'autres termes, déclaré que le Tribunal arbitral avait à tort proclamé sa propre compétence; qu'il ait eu des doutes sur le bien fondé de cette décision, on ne peut le nier; mais il n'a pas, en tout cas, annulé la sentence. En d'autres termes, il n'a pas rendu de jugement.

On ne peut donc reprocher au Conseil d'avoir méconnu l'au-

torité de la justice internationale, en substituant sa décision à celle du Tribunal arbitral. Il aurait eu même le droit de tenir cette dernière comme négligeable, si le devoir que lui impose le Pacte avait semblé devoir l'y conduire.

## VII

On ne peut pas lui reprocher non plus de ne pas s'être entouré d'avis suffisants pour lui donner la certitude qu'il rendait une décision juste.

En stipulant que toutes les questions de procédure qui se posent aux réunions du Conseil sont réglées par le Conseil lui-même, l'art. 5 du Pacte de la Société des Nations laisse évidemment le Conseil libre de s'entourer des avis qu'il juge opportun de solliciter, mais en aucun cas ne lui impose l'obligation de les demander. L'art. 14, en chargeant le Conseil de préparer l'organisation de la Cour permanente de justice internationale, précise cette liberté du Conseil en ce qui concerne spécialement le recours aux lumières de la Cour permanente, car il dit qu'en dehors de sa compétence sur les différends de caractère international que les parties lui soumettront, la Cour permanente donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée.

Par conséquent, le Conseil apprécie souverainement si l'avis de la Cour permanente doit être sollicité; en aucun cas il n'a d'obligation sur ce point.

Les indications du Pacte ont été fidèlement suivies par le rapport cité plus haut, qui porte : « Si pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif, à la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une Commission de juristes désignés par lui ».

Ici encore, par conséquent, le Conseil a une liberté complète. Il peut statuer sans demander aucune consultation; s'il juge utile de s'éclairer, il le fait par les procédés qui lui conviennent, et, notamment, apprécie s'il y a lieu de s'adresser à la Cour permanente. On conçoit, d'ailleurs, que le recours à cette haute juridiction n'aurait pu être déclaré obligatoire sans risquer de ruiner l'institution même de la Société des Nations; car on ne saurait méconnaître qu'il peut se produire des cas où tout retard résultant de la nécessité de recourir à l'avis d'autrui occasionnerait d'irréparables désastres.

Ce n'est peut-être pas à raison d'une pareille crainte que le Conseil de la Société des Nations, dans le différend entre la Hon-

grie et la Roumanie, s'est abstenu de demander l'avis de la Cour permanente; mais l'argument n'en est pas moins propre à montrer que les rédacteurs du Pacte, s'ils avaient exigé l'avis de la Cour permanente, auraient commis un non-sens.

Le Conseil, qui aurait pu rendre sa décision *sans en référer à personne*, a estimé que la question qui lui était posée touchait à des points juridiques délicats; il a désigné des juristes dont l'avis unanime a augmenté l'autorité morale de sa décision. On ne voit pas ce qu'il aurait pu faire de plus.

Peut-être aussi le Conseil a-t-il pensé que des circonstances antérieures — à savoir l'attitude de la Hongrie, elle-même — ne rendait pas opportune une consultation de la Cour permanente. Non seulement il eût été inutile, mais il eût été contradictoire de s'y référer. A la Conférence de la Paix, la Hongrie demandait elle-même, comme maximum de garanties, le traitement accordé par les Etats successeurs de l'Empire austro-hongrois à leurs propres ressortissants. Dans sa lettre du 13 août 1919, la « Commission des nouveaux Etats » déclarait que les biens des optants hongrois resteraient, *sans préférence d'aucune espèce, sous le régime de la loi nationale*, et que l'insertion d'une clause supplémentaire à ce sujet était inutile.

Demander à la Cour de La Haye si les Hongrois ont droit à un traitement préférentiel, en vertu de l'art. 250 du Traité de Trianon, impliquerait que l'on pose à cette haute juridiction une question à laquelle la Hongrie a répondu par avance à la Cour de La Haye ou qu'on entend lui faire dire que les traités ont accordé à ce pays plus qu'il ne demandait lui-même pour ses ressortissants.

## VIII

Il est certain, en somme, que dans ce débat destiné à devenir célèbre, le Conseil de la Société des Nations a agi dans les limites, établies à dessein d'une manière extrêmement large, de ses droits; qu'il a rempli son rôle en s'emparant d'un différend qui menaçait de devenir une cause de trouble, de mésentente et peut-être de conflit; qu'il a apprécié sainement les faits et justement manifesté sa conviction que rien ne peut restreindre sa mission de « connaître de toute question affectant la paix du monde », afin, comme le dit le préambule du Pacte, « de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

Il est à présumer qu'à ce titre sa décision sera souvent invoquée dans l'avenir comme un heureux précédent.

## DEUXIÈME PARTIE

---

### ÉTUDES SUR L'INCOMPÉTENCE

DU

### TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE<sup>(1)</sup>

---

(1) Ce sont des consultations qui, vers la fin de 1926 et au début de 1927, ont été données, soit au Gouvernement roumain soit au Gouvernement tchéco-slovaque, en vue des débats sur la question de la compétence devant les Tribunaux Arbitraux Mixtes roumano-hongrois et hungaro-tchéco-slovaque.

# JOHN PAUL

JOHN PAUL

JOHN PAUL



**Consultation sur la compétence  
du Tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque  
à l'égard de la réformes agraire tchécoslovaque<sup>(1)</sup>**

PAR

**Jules BASDEVANT**

*Professeur de Droit des Gens à la Faculté de Droit de Paris*

**Gaston JEZE**

*Professeur à la Faculté de Droit de Paris*

*Directeur de la Revue du Droit Politique et de la Science Politique*

**Nicolas POLITIS**

*Professeur Honoraire de la Faculté de Droit de Paris*

*Vice-Président du Curatorium de l'Académie de Droit*

*International de La Haye*

*Membre de l'Institut de Droit International*

*et de la Cour permanente d'arbitrage*

*Ancien Ministre des Affaires Etrangères de Grèce*

Les soussignés, Jules Basdevant, Gaston Jèze et Nicolas Politis, Professeurs et Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris,

Consultés sur le point de savoir si le Tribunal Arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque est, en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon, compétent pour connaître de réclamations relatives à l'application de la réforme agraire aux propriétaires hongrois en Tchécoslovaquie,

Emettent l'avis suivant :

**I**

*Faits*

La loi tchécoslovaque du 16 avril 1919 a, en vue de la réforme agraire, ordonné la saisie de la grande propriété foncière. Son article premier dispose :

(1) Cette consultation a été accordée au Gouvernement tchéco-slovaque, le 9 février 1927, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal Arbitral Mixte hungaro-tchéco-slovaque.

« Pour exécuter la réforme de la propriété foncière, l'Etat saisit la grande propriété foncière qui se trouve dans le territoire de la République tchécoslovaque, y compris la grande propriété soumise à des charges foncières et il est créé un Office foncier. »

La loi entend par grande propriété soumise à cette saisie la grande propriété d'un seul tenant dont la superficie dépasse 150 hectares pour les terres arables et 250 hectares pour les autres terres (art. 2).

L'Etat, agissant par l'Office foncier, est en droit de prendre possession des biens ainsi saisis, de les morceler et de les répartir, à titre de propriété ou de location entre les petits fermiers, petits industriels, individus dépourvus de terrains, etc... suivant ce que disposent les articles 10 et 11. Le principe à cet égard est posé par l'article 5.

« Par la saisie mentionnée par l'art. 1<sup>er</sup>, la République tchécoslovaque acquiert le droit de prendre possession des propriétés saisies et de les répartir (art. 10 et 11). »

La loi du 8 avril 1920 a réglé la procédure de prise de possession par l'Office foncier et le transfert de propriété soit à l'Etat soit à l'acquéreur désigné par l'Office foncier. En outre, elle a posé les règles sur l'indemnité accordée au propriétaire dépossédé. Sur ce dernier point, l'article 9 de la loi du 16 avril 1919 avait seulement posé quelques principes et renvoyé à une loi spéciale.

L'indemnité est calculée sur la base des prix payés, de 1913 à 1915, dans les ventes libres de biens d'une étendue supérieure à 100 hectares. L'article 41 de la loi du 8 avril 1920 dispose à ce sujet :

« L'indemnité (le prix de prise de possession) pour la propriété foncière transférée est le prix qui résulte de la moyenne des prix payés au cours des années 1913 et 1915 pour les ventes libres de propriétés d'une étendue supérieure à 100 hectares. »

Le Gouvernement est autorisé à établir par ordonnance des échelles de prix obligatoires en tenant compte de la moyenne des prix pratiqués par l'Office foncier conformément à l'alinéa premier pour les parcelles de même genre d'exploitation, culture, classe cadastrale et situation.

Tant que ces échelles de prix n'ont pas été publiées, l'Office foncier détermine le prix de prise de possession sur la base d'une évaluation des parcelles transférées faite sur place, par des experts assermentés, d'après le principe de l'alinéa premier et en tenant compte des articles 42 et 43.

En vertu de la loi du 10 avril 1919, une couronne austro-hongroise est toujours comptée pour une couronne tchécoslovaque. »

L'article 42 prescrit pour l'évaluation des domaines dépassant

1.000 hectares un abattement qui va de 3 % pour ceux de 1.000 à 2.000 hectares, jusqu'à 40 % au-dessus de 50.000 hectares.

L'article 33 prescrit, conformément à ce qu'avait établi l'article 9 de la loi du 16 avril 1919, que certains propriétaires dépossédés ne recevront pas d'indemnité. Mais l'article 33 réserve les dispositions contraires des traités de paix. En conséquence, les ressortissants hongrois atteints par la réforme agraire ont reçu les mêmes indemnités que tous autres.

Certains ressortissants hongrois se plaignent d'avoir vu leurs biens compris dans la réforme agraire. Ils prétendent que l'application à eux ainsi faite de la législation tchécoslovaque sur la réforme agraire est contraire à l'article 250 du Traité de Trianon. Cet article est ainsi conçu :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où il se trouvaient ayant l'application des mesures en question.

« Les réclamations, qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois, en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239.

« Les biens, droits et intérêts visés par le présent article ne comprennent pas les biens soumis à l'article 191, Partie IX (Clauses financières).

« Rien, dans le présent article, ne portera atteinte aux dispositions de l'Annexe III à la Section I de la Partie VII (Réparations), relativement à la propriété des ressortissants hongrois sur les navires et bateaux. »

Cet article apporte ainsi pour les biens des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, une dérogation à l'article 232 du même traité. Selon l'article 232 lit. b, les Puissances alliées et associées ont le droit de liquider tous les biens des ressortissants hongrois se trouvant sur leur territoire. Par dérogation à ce texte, l'article 250 dispose que les biens des ressortissants hongrois situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise (c'est le cas pour la Tchécoslovaquie) ne seront pas sujets à saisie ou liquidation. Les intéressés soutiennent que, par l'application de la législation tchécoslovaque sur la réforme agraire, leurs biens ont été saisis et liquidés contrai-



rement à l'aliéna premier de l'article 250 et qu'en vertu de l'alinéa 2 du même article, lesdits biens doivent leur être restitués. Se basant sur l'aliéna 3, ils ont saisi de leur réclamation le Tribunal Arbitral mixte.

Le Tribunal arbitral mixte *est-il compétent?*

## II. — Le Tribunal arbitral mixte

*Les questions à résoudre par le Tribunal Arbitral Mixte*

Le problème de la compétence est facilement résolu par la combinaison d'un certain nombre de principes généraux incontestables et incontestés.

1° Le T.A.M., comme tout Tribunal doit, avant d'examiner le fond de l'affaire, *rechercher s'il est compétent*.

2° Cette détermination préalable de la compétence s'impose à lui tout particulièrement comme à tous les tribunaux internationaux. Ceux-ci sont toujours des *tribunaux exceptionnels*. En effet, de droit commun pour les litiges entre un Etat et des particuliers, ou bien il n'y a pas de tribunal compétent ou bien le tribunal compétent est un tribunal de l'Etat défendeur et ce tribunal applique le droit de cet Etat. Pour qu'un tribunal international puisse être saisi du litige, il faut que, par un traité international, l'Etat défendeur se soit soumis volontairement à ce tribunal exceptionnel. Le Traité qui institue le tribunal détermine aussi les règles de droit qu'il aura à appliquer.

3° Dans le cas actuel, les réclamants hongrois affirment qu'il en est ainsi. Ils invoquent l'article 250 du Traité de Trianon qui renvoie à un T. A. M. les réclamations des ressortissants hongrois victimes de liquidations et qui pose les principes juridiques à appliquer.

Le T. A. M. est donc saisi et ne peut être saisi qu'en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon. Pour qu'il soit compétent, il faut que la réclamation des ressortissants hongrois rentre exactement dans les termes de l'article 250 du Traité de Trianon. Sinon, il faut revenir à la règle générale : ou bien il n'y a pas de tribunal pour juger le litige, ou bien les tribunaux tchécoslovaques sont seuls compétents.

Donc, avant d'examiner le fond du litige et lui appliquer les règles de droit posées par le Traité de Trianon, le T. A. M. doit *rechercher quelles sont les mesures de liquidation dont parle l'article 250 du Traité de Trianon*.

4° Ceci fait, le T. A. M. rapprochera la réforme agraire tchécoslovaque de la définition des mesures de liquidation au sens

de l'article 230 du Traité de Trianon. Il dira si les mesures édictées par cette législation agraire constituent incontestablement des mesures de liquidation au sens de l'art. 230. Alors, et alors seulement, il pourra se déclarer compétent et appliquer les règles de fond posées par l'article 230.

Le rôle d'un T. A. M. est celui qui vient d'être décrit ci-dessus. Les questions qu'il doit examiner se présentent à lui dans l'ordre qui vient d'être indiqué.

Ces questions n'offrent pas toutes la même difficulté.

Les principes juridiques de la compétence rappelés ci-dessus sont incontestés et absolument conformes à la pratique internationale constante.

Plus délicats sont les problèmes relatifs : 1° à la définition des mesures de liquidation au sens de l'article 230 du Traité de Trianon; 2° à la nature juridique de la législation agraire tchécoslovaque.

Les Conseils soussignés se borneront donc à rappeler les principes généraux de la compétence et les précédents internationaux qui les concernent.

Ils insisteront : 1° sur la définition des mesures de liquidation au sens de l'article 230 du Traité de Trianon; 2° sur la nature juridique de la législation agraire tchécoslovaque.

### III

#### *Rappel des principes juridiques sur la compétence des juridictions internationales et, en particulier, des T. A. M.*

Les principes juridiques sur la compétence des juridictions internationales sont au nombre de deux :

##### *Premier principe.*

Tout Tribunal doit, avant d'examiner le fond d'une affaire, rechercher s'il est compétent.

Un tribunal est une autorité publique créée pour accomplir une certaine mission. Il n'a pas de pouvoir propre. Ce n'est pas un organe naturel, ayant une existence indépendante de la volonté des hommes. C'est une création spéciale de la volonté humaine : cette volonté lui assigne en même temps un but bien déterminé. Ceux qui ont qualité pour faire cette création de

tribunal prennent bien soin de déterminer le cercle des affaires dont ce tribunal pourra et devra s'occuper.

Dans la limite de ce cercle et dans les conditions strictes fixées par l'acte de création, le tribunal a compétence. En dehors de cette limite et de ces conditions, il est absolument sans pouvoirs.

La règle est certaine, incontestable et incontestée. Elle s'applique aux tribunaux nationaux comme aux tribunaux internationaux.

#### *Deuxième principe.*

La vérification préalable de la compétence s'impose, tout particulièrement aux tribunaux internationaux. La compétence des tribunaux internationaux est beaucoup plus étroite que celle des tribunaux nationaux. Non seulement elle est toujours exceptionnelle, mais encore elle déroge à une règle fondamentale de droit commun international : *les litiges internationaux ne sont pas réglés par des tribunaux.*

Lorsqu'il s'agit des tribunaux nationaux, il existe toujours un tribunal de droit commun; c'est celui devant lequel il faut aller lorsque la loi n'en désigne pas un autre. En effet, la règle du droit public interne est que tout litige doit avoir un juge. La loi crée les tribunaux, organise leur compétence et indique le tribunal de droit commun, celui qui est compétent lorsque les autres ne le sont pas.

La situation est toute différente dans les litiges entre un Etat et un particulier, lorsque les tribunaux nationaux de l'Etat défendeur ne sont pas compétents.

En l'état actuel du droit international public, il n'existe pas de tribunaux permanents pour régler ces litiges. La règle du droit public international n'est pas celle du droit public interne. Pour tout litige, il n'y a pas un tribunal. La règle incontestée est que les litiges internationaux ne vont pas devant un tribunal international. Il y a bien des tribunaux internationaux, mais tous ces tribunaux sont *exceptionnels*. Aucun tribunal n'a une compétence générale comme cela a lieu pour les tribunaux nationaux. Aucun tribunal international n'est un tribunal de droit commun. En droit public international, *tous les tribunaux internationaux sont exceptionnels*. Un Etat n'est soumis à la juridiction d'un tribunal international que *par sa volonté*. Cette volonté est *inscrite dans un traité*, soit un traité permanent, soit une convention d'arbitrage.

Le tribunal international est toujours un tribunal doublement exceptionnel : 1° Il ne peut juger que les affaires mises dans sa compétence; 2° Il ne peut juger ces affaires qu'en appliquant les

règles de droit qui lui ont été prescrites par le traité ou la convention.

Le caractère exceptionnel de tout tribunal international est un principe universellement reconnu et appliqué par une jurisprudence constante. La Cour permanente de justice internationale l'a proclamé dans son arrêt N° 2 (*Concessions Mavromatis*, p. 16 et 17). La Cour a pris en considération le fait « que sa juridiction est limitée, qu'elle se fonde toujours sur le consentement du défendeur, et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné »; elle a invoqué « la règle générale d'après laquelle les Etats sont libres de soumettre ou de ne pas soumettre leurs différends à la Cour. »

Il en est ainsi du T. A. M., à raison de son caractère de tribunal international. Les traités de paix lui ont confié la connaissance de certaines affaires qui, de droit commun, relèvent des tribunaux de l'Etat défendeur. L'art. 239, litt. b, énumère limitativement, soit directement, soit par référence aux Sections III, IV, V et VI, les différends que jugera ce tribunal; l'article 250 complète cette énumération. Ce tribunal est chargé d'appliquer le droit résultant des traités de paix.

La compétence établie par l'article 250 a, en outre, un caractère tout particulièrement exceptionnel et cela à un double titre.

D'une part, la juridiction des T. A. M. a été créée, en principe, au profit des ressortissants alliés. Ce n'est que par exception qu'elle peut être, comme dans le cas de l'art. 250, utilisée par les ressortissants d'un Etat ex-ennemi contre un Etat allié. Dans ce cas, la dérogation au droit commun est encore plus flagrante.

D'autre part, la clause de l'article 250 donnant juridiction au T. A. M., ne trouve son équivalent dans aucun autre traité de paix, pas même dans l'article 267 du Traité de Saint-Germain dont se sont inspirés les deux premiers alinéas de l'article 250 du Traité de Trianon.

Exceptionnelle à tant de titres, la compétence donnée dans ce cas au Tribunal doit être strictement limitée aux prévisions de l'article 250. S'il y a doute sur la question de savoir si les réclamations introduites devant le tribunal sont réellement basées sur les dispositions de ce texte, ce doute doit conduire le Tribunal à se déclarer incompétent.

Il est de jurisprudence constante qu'un T. A. M. ne peut se reconnaître compétent que lorsqu'il résulte clairement des dispositions du traité qui l'a institué que les Hautes Parties Contractantes ont entendu distraire le différend de ses juges naturels pour le soumettre à sa juridiction exceptionnelle (v. notamment les sentences du T. A. M. serbo-autrichien, aff. Wapa, Recueil

III, p. 720; du T. A. M. serbo-bulgare, aff. Tchoupria, *ibid.*, III, p. 185; du T. A. M. germano-tchécoslovaque, aff. Paaleny *ibid.*, III, 903).

Cette règle s'applique avec plus de force dans le cas de l'article 280, parce que la compétence attribuée par lui au T. A. M. est exceptionnelle au suprême degré.

Ce caractère exceptionnel aboutit à une conséquence capitale qui distingue nettement les tribunaux internationaux des tribunaux nationaux. S'il y a le moindre doute, le tribunal international doit se déclarer incompétent; car la règle incontestable du droit public international est que, pour les litiges internationaux, il n'y a pas de tribunal compétent.

Le tribunal international doit donc, avant d'examiner le fond d'une réclamation, vérifier très soigneusement sa compétence. S'il ne le fait pas, la sanction sera beaucoup plus grave qu'en droit public interne. La sentence devra être considérée comme émanant non pas d'un tribunal, mais comme émanant d'une personnalité absolument sans autorité.

Ce point est très important.

Lorsqu'il s'agit d'un tribunal national, la violation des règles de la compétence n'a pas, en principe, pour effet de faire considérer le jugement comme un acte accompli par de simples particuliers absolument sans autorité.

En droit public interne, la règle est que tout litige a un juge et qu'il y a un tribunal de droit commun. Quand un tribunal national exceptionnel a statué sur une affaire qui n'est pas de sa compétence, malgré tout, la règle capitale a été observée : le litige a eu un juge. Un tribunal a jugé à la place d'un autre tribunal : c'est un cas d'incompétence.

En droit public international, la situation est tout à fait différente. Quand un tribunal international a jugé une affaire qui n'est pas de sa compétence, il n'a pas statué à la place d'un autre tribunal. Il a usurpé la fonction de juge. Il n'y a pas seulement incompétence, il y a *usurpation de pouvoir*. Le tribunal international qui dépasse sa compétence usurpe un pouvoir qui n'appartient à aucun autre Tribunal. Il viole le principe fondamental du droit public international que les litiges ne sont pas réglés par des tribunaux.

Ceci posé, la sanction de l'usurpation de pouvoir est beaucoup plus énergique que celle de l'incompétence. La sanction de la violation d'une règle de compétence est la nullité juridique de la décision. La sanction de l'usurpation de pouvoir est l'existence juridique de la décision.



La différence entre la nullité juridique et l'inexistence est considérable.

En droit public interne, la distinction entre l'incompétence et l'usurpation de pouvoir est admise sans difficulté ; elle se manifeste pratiquement par les conséquences juridiques différentes qu'elles entraînent.

Dans ses *Principes généraux du Droit administratif* (3<sup>e</sup> édition, Paris, tome I<sup>er</sup>, 1925, p. 176 et s.), le professeur Jèze a décrit comme suit les effets de l'inexistence même de l'acte juridique : l'acte doit être tenu pour inexistant en tant qu'acte juridique ; il n'est pas besoin qu'une autorité publique, un juge, constate cette inexistence. L'acte ne produira *aucun des effets juridiques* voulus par son auteur. Tout intéressé pourra invoquer cette inexistence par *tous moyens* (action ou exception), *à toute époque*. L'irrégularité ne pourra jamais être couverte d'aucune manière. Aucune prescription, aucune ratification ne pourront faire disparaître l'irrégularité. Si l'auteur de l'acte est un agent public et qu'il essaie de le mettre à exécution, il commet *nécessairement une voie de fait*, avec toutes les conséquences attachées à cette idée, en particulier, s'il s'agit de possession. *La réintégration est possible, la résistance passive est licite, la responsabilité personnelle* (pénale ou seulement civile) de l'agent d'exécution est engagée ».

Le régime juridique de l'inexistence est, dans l'essentiel, le même en droit public international. La sentence d'un tribunal international qui statue en dehors de sa compétence est entachée d'usurpation de pouvoir. Elle est inexistante. Elle ne produira aucun effet juridique. Cette inexistence pourra être invoquée par tous moyens « action ou exception », à toute époque. L'irrégularité ne pourra jamais être couverte d'aucune manière ; aucune prescription ne pourra faire disparaître l'irrégularité. Seule, la ratification de l'Etat défendeur pourra couvrir l'irrégularité. Cette ratification, pourvu qu'elle émane de l'autorité publique compétente pour créer le tribunal ou lui attribuer compétence, équivaut à l'attribution de compétence qui manquait au tribunal international.

C'est la solution enseignée par le professeur Politis dans son livre sur la *Justice internationale* (Paris, 1924, p. 91 et 92). On ne conçoit la possibilité d'un refus d'exécution que si la sentence est entachée de nullité. Elle a ce caractère dans l'hypothèse d'un compromis irrégulier, et dans celle d'un excès de pouvoir de la part de l'arbitre. L'excès de pouvoir peut se produire de diverses manières. Il en est ainsi d'abord en cas d'interprétation abusive du compromis. Il en est de même si l'arbitre a entrepris

l'examen de points non compris dans le compromis ou de points déjà réglés, dont il s'agit seulement de fixer l'application ou de tirer des conséquences. Il en est encore ainsi en cas de méconnaissance des dispositions impératives du compromis quant aux règles à appliquer. Et il cite le refus par les Etats-Unis d'exécuter la sentence arbitrale rendue le 10 janvier 1831 par le Roi des Pays-Bas et entachée d'excès de pouvoir.

De même, le professeur Basdevant a, dans la *Revue Générale de Droit international public*, 1912, p. 306, constaté qu'il « est admis que l'excès de pouvoir est une cause de nullité des sentences arbitrales ». Il a invoqué notamment l'autorité du professeur Weiss, aujourd'hui vice-président de la Cour permanente de Justice internationale et du professeur Fiore, constatant l'un et l'autre l'accord unanime de la doctrine sur ce point, le second ajoutant que cette opinion commune selon laquelle « la sentence arbitrale n'a aucune valeur quand l'arbitre n'a pas observé les prescriptions du compromis ou quand il s'est arrogé une juridiction qui n'y était pas stipulée » est « imposée par les principes généraux du droit et par la nature des choses » — *Revue Générale du Droit international public*, 1910, p. 118 et suiv. et p. 247 et suiv.

Cette solution est consacrée par la jurisprudence internationale.

Dans l'affaire du *Betsey*, jugée entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne (24 février 1804), le commissaire Gore a dit : « Nous devons à nos Gouvernements respectifs de leur refuser une décision dans les cas qui ne nous sont pas confiés, mais nous sommes dans une même obligation de prononcer sur les affaires qui rentrent dans notre mission. On peut se demander comment, si la commission a le pouvoir de décider elle-même quels cas lui sont soumis, une nation ne peut éviter de se charger d'inconvénients que son contrat ne comporte pas. La réponse saute aux yeux. C'est celle du droit des gens, de la *common law* d'Angleterre et du sens commun : une partie n'est pas liée par la décision des arbitres lorsque l'espèce ne rentre pas dans les termes du compromis : une telle décision est une lettre morte; ce n'est pas une décision » (Vattel, liv. II, ch. XVII, p. 329. — De Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, I, 69).

De même, le tribunal arbitral franco-chilien, composé de trois juges du Tribunal fédéral suisse, tribunal qui était chargé d'une mission à certains égards analogues à celle des T. A. M., a dit, dans sa sentence rendue le 5 juillet 1901 :

« Sur la conclusion V de Dreyfus frères et Cie, Attendu que le Tribunal arbitral n'est pas non plus compétent pour statuer

sur ce chef de conclusions; qu'à défaut d'une convention relative à cet objet, le Tribunal excéderait ses pouvoirs en statuant dans une mesure quelconque sur les concessions assurées par le Gouvernement du Chili aux créanciers français dans l'article 3 du Protocole, et qu'ainsi le dispositif de la Sentence qui interviendrait sur ce point n'aurait pas force de chose jugée » Des camps et Renault, *Recueil international des traités du xx<sup>e</sup> siècle*, 1901, 357).

En conséquence de ces principes qui s'appliquent à tout tribunal international, le T. A. M. doit, avant d'examiner le fond du litige, rechercher s'il est compétent.

Il est saisi en vertu de l'article 230 du Traité de Trianon. Il doit examiner ce qu'il faut entendre par mesures de liquidation au sens de l'article 230.

#### IV

##### *Définition de la saisie ou liquidation au sens de l'article 230 du Traité de Trianon*

L'article 230, dans ses trois premiers aliéas qui, seuls, ont à être retenus ici, dispose :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de dispositions, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

Pour l'interprétation de ce texte, il faut rappeler que les traités de paix, en particulier le Traité de Trianon — article 232 — accordent aux Etats alliés la faculté de liquider, c'est-à-dire de s'approprier les biens, droits et intérêts des ressortissants ennemis, sans verser d'indemnité. C'est là, dans le système des traités de paix, la règle générale.

A cette règle générale, deux exceptions sont apportées :

1° Certains Etats alliés n'ont reçu le droit de liquidation qu'avec l'obligation de payer une indemnité, c'est le cas pour la Tchécoslovaquie — article 232 litt. i — et disposition correspondante des autres traités de paix.

2° Ce droit de liquidation est refusé à l'égard des biens appartenant à des ressortissants hongrois ou autrichiens et situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. C'est là, pour les ressortissants hongrois, ce que décide l'article 250 du Traité de Trianon. Cette disposition s'applique à la Tchécoslovaquie.

Ainsi, en vertu de ce texte, la Tchécoslovaquie, contrairement à la règle générale posée dans l'article 232, ne peut pas liquider les biens des Hongrois. L'article 250 s'y oppose.

L'article 250 apparaît ainsi comme une exception au droit commun du traité exprimé par l'article 232. Ce caractère est d'ailleurs indiqué par la forme même du texte qui débute par ces mots : « Nonobstant les dispositions de l'article 232... »

L'exception à la règle plus générale de l'article 232, qu'énonce l'article 250, ne peut recevoir qu'une interprétation stricte et non extensive. Cette méthode d'interprétation pour un texte de ce genre — le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations — a été affirmée par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis N° 4, p. 25, « Mais il ne faut pas oublier que cette disposition du paragraphe 8, suivant laquelle le Conseil se bornera éventuellement à constater la compétence exclusive d'une des parties d'après le droit international, apporte une exception aux principes consacrés par les paragraphes précédents et que, dès lors, elle ne se prête à aucune interprétation extensive ».

L'interprétation sera donc stricte.

Ceci posé, il faut observer que l'article 250 parle, pour l'interdire, de « saisie ou liquidation ». Que faut-il entendre par là ?

Les termes employés dans la rédaction de l'article 250 montrent assez nettement quels actes il entend interdire. Non seulement, il y est fait mention, pour y déroger, de l'article 232 et de l'Annexe à la Section IV, mais il y est parlé expressément de *saisie*, de *liquidation*, de toute *mesure de ce genre* et de toute *mesure de disposition*, d'administration forcée ou de séquestre.

Il suffit de constater la concordance de ces expressions avec celles de l'article 232 et des paragraphes 1 et 3 de l'Annexe, pour être convaincu que ce qu'on a voulu interdire aux Etats successeurs à l'égard des biens hongrois, ce sont précisément des

mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de disposition que les Etats alliés sont, en général, autorisés à prendre à l'égard des biens des ressortissants des Etats ennemis ou ex-ennemis et que ceux-ci n'ont pu, en revanche, prendre à l'égard des biens, droits et intérêts des ressortissants des Puissances alliées sans s'exposer à une responsabilité dont les T. A. M. apprécient les conséquences.

La jurisprudence des T. A. M. a défini avec précision en quoi peuvent consister les diverses mesures exceptionnelles de guerre et de disposition lorsqu'elles ont été prises par les Etats ex-ennemis. Elle est tout à fait fixée en ce sens qu'il n'est nullement nécessaire qu'une mesure ait le caractère différentiel pour rentrer dans ces catégories. Une mesure peut avoir été générale et appliquée aussi bien aux nationaux qu'aux ennemis et cependant être considérée comme répréhensible si elle a porté atteinte aux droits et intérêts des ressortissants des pays alliés.

En revanche, cette jurisprudence décide que le fait de pareille atteinte ne suffit pas pour considérer la mesure générale qui l'a produite comme donnant lieu dans tous les cas à responsabilité. Encore faut-il qu'elle ait eu quelque rapport avec la guerre et spécialement avec ses aspects économiques. Si, au contraire, elle n'a eu à aucun titre un caractère exceptionnel motivé ou expliqué par la guerre et ses suites, si elle a été conforme aux habitudes administratives du pays ou à des nécessités sociales susceptibles de se produire en temps de paix, elle ne peut pas être tenue pour répréhensible (En ce sens, à propos de l'expropriation d'un immeubles grec et au sujet de l'application de l'article 177 du Traité de Neuilly, décision du T. A. M. gréco-bulgare du 29 mars 1923, *Apostolidis, Recueil*, t. III, p. 169.)

Mais si les T. A. M. ont pu fixer leur doctrine sur la valeur des actes des Etats ex-ennemis, ils n'ont pas eu à se prononcer sur celle des actes des Etats alliés. S'ils en avaient eu l'occasion, ils auraient certainement marqué les différences qui séparent ces deux catégories d'actes, spécialement en ce qui concerne l'importance pour eux du caractère différentiel : si les Etats ex-ennemis sont, en principe, responsables, alors même que les mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition prises par eux à l'égard des biens alliés ont eu un caractère général, en revanche le caractère essentiel des mesures de liquidation adoptées par les Etats alliés à l'égard des biens ex-ennemis est d'être différentielles. Cela résulte clairement des textes qui autorisent la liquidation des biens appartenant « à des ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie » (article 232, litt. b) ou qui parlent de la liquidation des biens ennemis (article 232, litt.

h) c'est la qualité hongroise des biens qui détermine leur liquidation, le caractère différentiel est très apparent.

Les T. A. M. n'ont pas eu à se prononcer sur ce point, mais la Cour permanente de Justice internationale l'a mis en lumière le 25 mai 1926, dans son arrêt N° 7, à propos de l'affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise : « Le régime de liquidation institué par le Traité de Versailles vise », a-t-elle dit — p. 32 — « la propriété allemande *comme telle*. »

Rapproché de cette jurisprudence, le sens de l'article 230 apparaît clairement : pour que la renonciation qu'il énonce s'applique, il faut, pour les mesures exceptionnelles de guerre que, même si elles ne sont pas différentielles, elles se rattachent du moins aux aspects économiques de la guerre et, pour les mesures de liquidation, qu'elles aient un caractère différentiel et visent la propriété hongroise comme telle.

En est-il ainsi des mesures dont se plaignent les réclamants?

## V

### *Nature juridique de la législation agraire tchécoslovaque*

Les mesures dont se plaignent les réclamants consistent en l'application de la réforme agraire : déclaration d'indisponibilité des grands domaines, saisie de ceux-ci, division et répartition par les soins de l'Office foncier, le tout moyennant une indemnité calculée sur le prix d'avant-guerre et que les intéressés estiment insuffisante. Ce n'est d'ailleurs pas ici le quantum de l'indemnité qui est en cause, mais le principe de la mesure.

Ces mesures d'exécution de la réforme agraire tchécoslovaque constituent-elles des mesures de « liquidation », au sens de l'article 230?

La négative s'impose, si au lieu de s'arrêter aux apparences, on examine la réalité de la situation et tout d'abord le but de cette législation.

La réforme agraire n'est point une particularité de la législation tchécoslovaque. Les autres Etats de l'Europe Centrale et Orientale ont dû y procéder dans ces dernières années. En Tchécoslovaquie, elle a été déterminée par le désir de remédier au mauvais équilibre social résultant de la répartition jusque-là existante de la propriété foncière : d'un côté de grandes propriétés englobant, suivant les régions, le tiers ou la moitié du territoire, de l'autre, des propriétés rurales si réduites qu'elles ne permet-

étaient pas une exploitation rationnelle et suffisante à assurer la vie du petit propriétaire et de sa famille.

Cet état de choses s'était aggravé dans les premières années du xx<sup>e</sup> siècle, par suite de la subdivision constante de la petite propriété foncière. Les paysans se trouvaient dans l'impossibilité d'acquérir des terres; ils éprouvaient parfois des difficultés à en obtenir à ferme : ainsi étaient-ils poussés vers l'émigration. A la fin de la guerre, s'est manifestée, dans tous les pays d'Europe Centrale, ce que les sociologues allemands ont appelé la faim de la terre, *Bodenhungers*. Il devenait indispensable, pour éviter de graves troubles sociaux, de donner satisfaction aux masses paysannes dans leurs aspirations à la propriété foncière.

Il a fallu faire en Tchécoslovaquie ce qui a été fait, à la même époque, dans tous les pays de l'Europe Centrale. Dans tous ces Etats, il a fallu procéder d'urgence, comme mesure de salut public, à des réformes agraires plus ou moins radicales, exproprier les grands et les moyens domaines pour les répartir entre les paysans, en vue d'assurer, grâce à l'établissement de ceux-ci, le maintien de l'ordre social et la consolidation politique et nationale du pays. Ce fut un bouleversement économique pour prévenir un bouleversement infiniment plus profond et plus grave. Bien des intérêts privés ont été lésés, mais l'intérêt général, bien entendu, imposait impérieusement ce sacrifice.

Il résulte de là que la législation sur la réforme agraire en Tchécoslovaquie est une législation déterminée par des considérations d'ordre social. Elle n'a aucun rapport avec la guerre et ses suites. Par là, elle est étrangère aux dispositions de l'article 250.

D'autre part, cette législation est générale. Dans la détermination des biens à exproprier, elle ne distingue pas suivant la nationalité du propriétaire. Le calcul de l'indemnité est réglé de la même façon pour tous. Si la loi du 16 avril 1919 avait exclu les ressortissants ennemis du bénéfice de l'indemnité, l'article 33 de la loi du 8 avril 1920 a, par référence aux traités de paix, écarté cette exclusion. Cette législation n'a aucun caractère différentiel; elle est conçue et appliquée de la même manière pour les nationaux et pour les étrangers; elle n'est inspirée par aucune pensée hostile à qui que ce soit, elle n'est pas dirigée contre la propriété hongroise comme telle.

Il est vrai que la Cour permanente de Justice internationale, dans son arrêt N° 7 ne s'est pas arrêtée à ce caractère de généralité. Selon cet arrêt, le fait qu'une mesure s'applique aux ressortissants allemands et polonais ne l'empêche point, quant aux premiers, d'être contraires au titre III de la Convention de Ge-

nèze du 15 mai 1922 (p. 32-33). Mais cela tient aux conditions spéciales dans lesquelles se présentait l'affaire jugée par la Cour. Selon l'interprétation de la Cour, le but de la Convention de Genève est de garantir la continuité de la vie économique en Haute-Silésie; le principe consacré par cette convention est celui du respect des droits acquis; et l'application aux biens allemands du droit international commun; l'expropriation admise par le titre III a un caractère exceptionnel; elle est la seule dérogation au principe qui soit permise en dehors des dérogations consacrées par le droit international commun (p. 21 et 22). Au contraire, selon les articles 232 et 250 du Traité de Trianon, la liquidation des biens ennemis est la règle, la défense de liquider, établie par l'article 250, est l'exception. A ce point de vue, le système de ces deux traités s'oppose nettement et sous ce rapport le précédent de l'arrêt N° 7 ne peut être invoqué ici.

Donc la réforme agraire tchécoslovaque ne saurait être tenue pour une mesure ayant même de loin quelque ressemblance avec les mesures de liquidation visées par l'article 250.

La réforme agraire est en Tchécoslovaquie un élément de la législation commune. Il est naturel que les biens possédés par les Hongrois en Tchécoslovaquie y soient soumis à la législation commune. C'est, en outre, conforme à l'intention des rédacteurs des traités de 1919. Au moment où venaient à être rédigés l'article 78 du Traité de Saint-Germain — portant alors le numéro 68 — et l'article 3 du traité des minorités, stipulant l'un et l'autre la faculté pour les optants de conserver les immeubles qu'ils possédaient en pays transféré, la Délégation tchécoslovaque adressa, le 8 août 1919, une lettre à la Conférence de la Paix, demandant qu'il fût spécifié, de quelque manière, que cette faculté accordée aux optants de conserver leurs immeubles était subordonnée à la condition que ces biens sont soumis au même régime que les biens des ressortissants tchécoslovaques. « Cela touche, disait-elle, à une question importante de notre législation intérieure et nous devons être absolument sûrs sur ce point. » Cette question importante ainsi visée le 8 août 1919, c'était manifestement la réforme agraire décidée par la loi du 16 avril précédent. Le 13 août, le président de la Commission des nouveaux Etats et des Minorités répondait que cela allait de soi, que c'était « le bon sens même », et il ajoutait : « Il n'est pas besoin d'une clause supplémentaire pour maintenir sans préférence d'aucune sorte sous le régime de la loi tchécoslovaque tous les biens et propriétés situés sur le territoire de la République. » Ainsi, les rédacteurs du traité ne doutaient point que les biens appartenant aux



optants fussent soumis à la législation tchécoslovaque, y compris celle relative à la réforme agraire.

Que la réforme agraire ne rentre pas dans les mesures de liquidation interdites par l'article 230, c'est ce qui a été reconnu par les délégués de la Hongrie en 1923. Le gouvernement hongrois s'était plaint au Conseil de la Société des Nations de l'application, à ses ressortissants, de la réforme agraire en Roumanie. Sur l'invitation du Conseil, des pourparlers s'engagèrent à Bruxelles entre les délégués des deux Etats et sous la direction de M. Adatci. Le procès-verbal du 27 mai 1923 relate cette importante déclaration :

« Sur la question de l'incompatibilité entre la loi roumaine et les dispositions du traité relatives aux droits des optants hongrois, il est admis, *et les représentants hongrois ne le contestent pas, que le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire.* »

Le Gouvernement hongrois a eu beau se retracter, en désavouant ses plénipotentiaires, le Conseil de la Société des Nations n'en a pas moins considéré qu'un accord était intervenu entre les deux parties et, dans sa recommandation votée, le 3 juillet 1923, à l'unanimité moins l'abstention du représentant hongrois, il a pris « acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal » de Bruxelles.

Il y a donc lieu de conclure que les mesures d'exécution de la réforme agraire tchécoslovaque ne sont pas des mesures de liquidation au sens de l'article 230 du Traité de Trianon.

## VI

### *Réponse à quelques objections*

Certaines objections doivent cependant être examinées.

A. — On peut dire : Peu importe que la loi sur la réforme agraire traite également les Hongrois et Tchécoslovaques, l'art. 230 a pour but de créer une inégalité au profit des ressortissants hongrois.

Cette prétention est insoutenable. Il est manifestement contraire aux intentions des rédacteurs du Traité de Trianon de consacrer au profit des Hongrois à la charge de la Tchécoslovaquie une semblable inégalité.

B. — On peut chercher encore à tirer argument du fait que l'indemnité est modique, et dire qu'ainsi l'opération a pris le caractère d'une confiscation déguisée contraire à l'article 250.

Il ne faut pas perdre de vue ici l'idée fondamentale que la liquidation visée par l'article 250 est la liquidation de la propriété hongroise *comme telle*. La modicité de l'indemnité ne peut, par elle-même et en toutes circonstances, faire de la réforme agraire une mesure dirigée contre la propriété hongroise *comme telle*. Elle ne pourrait produire cet effet que s'il était bien établi qu'elle est dirigée contre la propriété ex-ennemie et contre elle seule, qu'elle est uniquement motivée par le désir de déposséder les propriétaires ex-ennemis. Il faudrait une preuve positive établissant que la réforme agraire a été décidée et agencée non pour ses mérites propres, mais en vue de tourner la règle de l'article 250. On serait alors en présence d'un abus du droit qu'a la Tchécoslovaquie de comprendre les biens hongrois dans la réforme agraire. Mais, comme l'a dit la Cour permanente de justice internationale dans un cas analogue (Arrêt n° 7, p. 30), « un tel abus ne se présume pas, mais il incombe à celui qui l'allègue de formuler la preuve de son allégation ».

Or, tel n'est pas le cas. La modicité de l'indemnité n'a pas été motivée par des raisons d'hostilité contre une certaine catégorie de propriétaires. L'indemnité n'est pas arbitraire : la loi en fixe les bases. Selon la loi du 8 avril 1920, complétée par celle du 13 juillet 1922, ces bases sont fournies par le prix moyen de vente des propriétés de plus de 100 hectares dans la période de 1913 à 1915, la couronne tchécoslovaque étant tenue pour équivalente à la couronne austro-hongroise; il y a bien quelques variations selon l'étendue du domaine, mais aucune selon la nationalité du propriétaire. Si l'indemnité est calculée sur la base des prix d'avant-guerre et non d'après les prix actuels, c'est pour des raisons générales, d'ordre financier et d'ordre social.

Ce mode d'évaluation est applicable à tous.

C. — On peut alléguer encore que les étrangers jouissent, pour la protection de leurs biens et en vertu du droit international commun, d'un traitement meilleur que celui assuré aux nationaux et que l'art. 250, en dérogeant à l'art. 232, fait retour à ce droit commun..

Mais c'est là soulever un problème qui n'est pas à sa place ici.

D'une part, quand bien même il serait admis que l'application aux étrangers, et spécialement aux Hongrois, de la réforme agraire en Tchécoslovaquie, est incorrecte, selon le droit inter-

national commun, ce point pourrait être soulevé par les procédés ordinaires de la protection diplomatique, mais non devant le T.A.M. Celui-ci a été établi par l'article 239 pour expliquer le droit propre du traité et non pour garantir le respect du droit international général. L'article 250, alinéa 3, permet de recourir à lui pour l'application des règles posées aux deux premiers alinéas, mais pas plus. Cet article est tout à fait clair : son alinéa 3 permet de soumettre au T.A.M. les réclamations, « introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article », c'est-à-dire fondées sur le fait que leurs biens auraient été soumis à « saisie ou liquidation » en conformité de l'article 232, et qu'ils ne leur auraient pas été restitués « libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité » ; il ne permet pas de saisir ce Tribunal d'une réclamation fondée sur le droit international commun.

D'autre part, lors de l'élaboration du Traité de Trianon, tout ce que le Gouvernement hongrois a demandé pour la protection des biens de ses ressortissants dans les Etats successeurs, c'est le traitement national. La Délégation hongroise à la Conférence de la Paix (note XXXVII, annexe 6, du 18 février 1920) s'était plainte du traitement infligé aux biens hongrois dans les pays successeurs durant les occupations territoriales opérées depuis l'armistice. Elle demandait une déclaration portant qu'aucun bien hongrois dans les pays successeurs ne serait séquestré, liquidé ou exproprié « en vertu d'une disposition légale ou par mesure spéciale » qui, dans les mêmes conditions, ne s'appliquerait pas « aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure ». Le point de vue hongrois ne fut pas entièrement accepté par les Puissances alliées (réponse du 6 mai 1920). Du moins, la demande ne tendait à obtenir que le traitement national : or, celui-ci est assuré aux ressortissants hongrois dans la réforme agraire tchécoslovaque.

## VII

### *Considérations complémentaires*

Avant de conclure, il convient encore de mentionner que si l'application de la réforme agraire était considérée comme constituant une saisie et liquidation au sens de l'article 250 du Traité de Trianon, cette interprétation entraînerait les conséquences sui-

vantes tant dans le domaine de ce traité que dans celui des autres traités de paix :

1° Les Hongrois — article 250 du Traité de Trianon — et les Autrichiens — article 267 du Traité de Saint-Germain — échapperaient à la réforme agraire dans les Etats successeurs et notamment en Tchécoslovaquie, alors que les nationaux, les ressortissants alliés ou neutres et ceux des autres Etats ex-ennemis y seraient soumis; en Hongrie et en Autriche, la réforme agraire pourrait, au contraire, s'appliquer aux ressortissants tchécoslovaques. Les ressortissants hongrois et autrichiens seraient ainsi, dans les Etats successeurs, mieux traités que ne le sont les ressortissants alliés dans les pays ex-ennemis où les traités de paix leur assurent la double garantie du traitement national et du droit à indemnité en cas de dépossession, mais sans soustraire leurs biens aux effets d'une réforme agraire (articles 233 du Traité de Trianon, articles 298, 250 et 177 des Traités de Versailles, de Saint-Germain et de Neuilly).

Il est manifeste que semblable résultat est contraire aux intentions des signataires des traités de paix. Il contredit aussi l'économie générale et la rédaction des textes. L'article 250 du Traité de Trianon est orienté vers le passé : il se préoccupe des mesures de guerre se rattachant à la guerre; la référence à l'article 232, l'emploi des termes « liquidation », « mesures de disposition », les dates énoncées, la prescription d'une restitution le montrent clairement. L'article 233 est orienté vers l'avenir : il prescrit de « maintenir » les biens des ressortissants alliés dans une certaine situation, de ne point les soumettre à un régime d'inégalité, cela sans diminution de durée. La réforme agraire ne se rattache pas à la guerre; elle peut se produire à une époque quelconque. Il serait bien singulier de considérer qu'elle est écartée par l'article 250, alors qu'elle ne l'est pas par l'article 233..

2° Les Allemands — articles 297, litt. h. du Traité de Versailles — et les Bulgares — articles 177, litt. i. du Traité de Neuilly — n'échapperaient pas comme les Hongrois et les Autrichiens à la réforme agraire en Tchécoslovaquie, mais ils auraient un certain recours devant le T.A.M. pour la fixation d'une indemnité équitable. Cette garantie n'appartiendrait pas aux nationaux ni aux ressortissants alliés ou neutres en Tchécoslovaquie, elle n'appartiendrait pas non plus aux Tchécoslovaques, en Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie.

3° Les Allemands ou Bulgares, qui ont acquis de plein droit la nationalité d'une Puissance alliée par l'effet des traités de

paix, échapperaient à la réforme agraire (articles 297 et 177 litt. b. *in fine* des Traités de Versailles et de Neuilly), alors que les autres ressortissants de la même Puissance alliée y seraient soumis.

4° Enfin, si, par voie d'interprétation, on étendait la compétence du T.A.M. à la réforme agraire, on devrait l'étendre aussi à toute expropriation de biens hongrois, opérée en Tchécoslovaquie, pour l'exécution d'un travail public ou pour motif sanitaire ou même pour assurer le recouvrement des impôts. Ce serait reconnaître à la charge de la Tchécoslovaquie et au profit de la Hongrie une sorte de régime des capitulations auquel les rédacteurs du Traité de Trianon n'ont, évidemment, jamais songé.

Toutes ces conséquences s'analysant en des faveurs pour les ressortissants ex-ennemis, sans aucune réciprocité, sont évidemment contraires aux intentions des auteurs des traités de paix. Les énoncer confirme la solution précédemment donnée d'après le sens propre de l'article 230 et les caractères de la réforme agraire : la réforme agraire tchécoslovaque ne constitue pas à l'égard des biens hongrois une liquidation interdite par l'article 230.

A cette analyse d'ordre juridique se borne la tâche des Conseils soussignés.

Ils croient cependant devoir mentionner les conséquences politiques auxquelles on serait conduit si le T.A.M. se déclarait compétent.

Se déclarer compétent serait, de la part du Tribunal, admettre que les expropriations occasionnées par la réforme agraire constituent des mesures de saisie et de liquidation au sens de l'article 230. Le tribunal serait amené soit à ordonner la cessation de ces mesures, soit à arbitrer une indemnité. Or, s'il adoptait ce dernier parti, qui est le plus modéré, il devrait pénétrer dans toutes les particularités de la vie politique et sociale de la Tchécoslovaquie, non seulement évaluer la capacité financière de ce pays, mais aussi tenir compte des possibilités d'ordre social, des réflexes de l'opinion publique, etc. On peut se demander si c'est pour l'examen de tels problèmes que le T.A.M. a été constitué. Et sa sentence risquerait de ne pouvoir être exécutée qu'en provoquant non seulement des déceptions, mais de graves perturbations en Tchécoslovaquie. On peut se demander enfin si la Tchécoslovaquie ne serait pas fondée à protester contre cette immixtion dans ses affaires intérieures, à laquelle elle n'a pas donné son assentiment.

## CONCLUSION

En conséquence et pour les motifs ci-dessus exposés, les Conseils soussignés estiment :

Que l'application aux biens hongrois de la réforme agraire en Tchecoslovaquie ne rentre pas dans les prévisions de l'article 230 du Traité de Trianon et ne va point à l'encontre des dispositions de cet article;

Que, en vertu dudit article, le Tribunal arbitral mixte n'a pas à connaître d'une réclamation fondée sur le fait que ladite réforme agraire a été appliquée auxdits biens hongrois;

Et que, par suite, ce Tribunal doit, sans entrer dans l'examen du fond, se déclarer incompétent.

Fait et délibéré à Paris, le 9 février 1927.

# Consultation juridiquement motivée sur la question de la compétence du T. A. M. roumano-hongrois<sup>(1)</sup>

Présentée par M. Edouard HIS

*Docteur en droit, professeur de droit public  
et du droit des gens à l'Université de Zurich (Suisse)*

## I. — ETAT DE CAUSE.

Le requérant, Michel Reményik, par naissance ressortissant hongrois, propriétaire de terre (153 jugars) en Kolozsvár, Transylvanie, est — par option après 1919 — resté hongrois et réside actuellement en Hongrie, après que la Transylvanie fut transférée au Royaume de Roumanie suivant le Traité de Paix de Trianon du 4 juin 1920.

Le 13 décembre 1923 il s'est plaint des mesures prises par l'Etat de Roumanie concernant son immeuble, qui fut soumis d'abord à une « espèce d'administration forcée » et plus tard à une « saisie formelle », après que des parties de l'immeuble furent données à « bail forcé » à des tiers, qui avaient à payer leurs fermages à une caisse publique. Le requérant déclare que ces mesures étaient des « mesures exceptionnelles » prévues dans l'art. 232, Annexe § 3, et défendues par l'art. 250 du Traité de Trianon vis-à-vis des Hongrois en Transylvanie. Il prétend que la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, etc., datée du 23 mars 1921, publiée le 30 juillet 1921, aurait alors donné le moyen de l'expropriation totale des biens des étrangers absents. Le requérant réclame au Tribunal arbitral mixte, dont il affirme la compétence suivant l'art. 239 du Traité de Trianon, que son ancien immeuble lui soit rendu avec une indemnité à cause de détérioration et de privation de jouissance durant sa soustraction et subsidiairement pour les objets faisant défaut.

Par une demande exceptionnelle du 15 juin 1925 la partie défenderesse, l'Etat de Roumanie, conteste la compétence du Tribunal arbitral mixte, en prétendant qu'il ne s'agit pas d'une mesure

(1) Cette consultation a été accordée au Gouvernement roumain, le 26 octobre 1926, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal Arbitral Mixte roumano-hongrois.

exceptionnelle de guerre, mais d'une mesure de réforme agraire. Elle demande non-entrée pour cause d'incompétence.

Le requérant, dans sa réponse incidente du 26 septembre 1925, voit dans les mesures prises envers lui des mesures analogues à celles mentionnées dans l'art. 250 du Traité de Trianon. Il prétend que la réforme agraire n'est qu'une « étiquette » et qu'elle n'est pas uniforme pour tout le pays, mais différentielle. Il demande du Tribunal arbitral mixte de se déclarer compétent.

L'Etat de Roumanie, par sa réplique du 30 décembre 1925, donne des aperçus historiques sur la réforme agraire, basée sur sa propre souveraineté. Il conteste la compétence du Tribunal arbitral mixte en le nommant une cour exceptionnelle.

Le requérant, dans une duplique du 15 avril 1926, nie que « mesure de guerre » selon l'art. 250 est une notion juridique. Il soumet à ces mesures défendues, par l'art. 250 aussi des mesures d'expropriation avec des indemnités de 0 à 1 %. Il prétend que la réforme agraire est une partie de la liquidation des biens des Hongrois.

## II. — QUESTION DE DROIT.

Dans cet état de cause la question de droit posée pour cette consultation est :

*Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois est-il compétent à juger sur les mesures prises envers le requérant par les autorités roumaines?*

## III. — SITUATION JUDICIAIRE.

1) Quel est le sens de « saisie » (retention) et « liquidation » selon les art. 232 al. b. et 250 al. 1, et de « mesures exceptionnelles de guerre » et « mesure de disposition » selon les art. 232, Annexe § 3 et 250 al. 2?

Le Traité de Trianon, conclu par les Puissances alliées et associées d'une part et la Hongrie d'autre part, contient dans sa X<sup>e</sup> partie des « *Clauses économiques* ». La 1<sup>re</sup> section (de la X<sup>e</sup> partie) contient des règles sur les « Relations commerciales », la II. section sur les « Traités », la III. section sur les « Dettes », la IV. section sur les « Biens, droits et intérêts », la V. section sur les « Contrats, prescriptions, jugements », la VI. section sur le « Tribunal arbitral mixte », la VII. section sur la « Propriété industrielle » et la VIII. section sur des « dispositions spéciales aux territoires transférés ».



Le but de cette X<sup>e</sup> partie est de terminer la guerre économique, soit qu'elle règle les profits de la victoire pour les Etats alliés et associés, soit qu'elle statue des relations paisibles dans un intérêt international.

Dans l'art. 232 al. b (sous la IV. section) des Puissance alliées et associées « sous réserve des dispositions contraires qui pourraient résulter du présent traité » se « réservent le droit de *retenir* et de *liquider* tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent traité, à des ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie... qui se trouvent sur leur territoire... y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent traité... » Cet article correspond aux art. 297 du Traité de Versailles, 249 du Traité de Saint-Germain et 177 du Traité de Neuilly. Il donne le droit aux Etats vainqueurs de prendre en possession et de liquider les biens des ex-ennemis en faveur de leurs propres ressortissants qui auront droit à des indemnités par cause de mesure exceptionnelle de guerre (art. 232, al. e). Mais, dans l'art. 250, al. 1, le Traité de Trianon fait, en faveur des Hongrois, exception de la dite règle, en proclamant : « Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions. »

Ces articles parlent donc de mesures à prendre et de leur non-application envers les biens, droits et intérêts spécialement des ex-ennemis. Saisie et liquidation sont ici des moyens du droit de guerre ou d'après-guerre.

L'art. 232 parle en outre des « *mesures exceptionnelles de guerre* » et des « *mesures de dispositions* », prises dans le territoire de l'ancien Royaume de Hongrie. Tandis que l'alinéa d de l'art. 232 déclare valables ces dispositions déjà prises, l'art. 250, al. 2, fait exception en faveur des biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés dans le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, en proclamant : « Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question. Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239. »

La nature de ces mesures est précisée au § 3 de l'Annexe de la Section IV par la définition suivante : « Dans l'art. 232 et la

présente Annexe, l'expression « mesures exceptionnelles de guerre » comprend les mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard de *biens ennemis* et qui ont eu ou auront pour effet, sans affecter la propriété, d'enlever aux propriétaires la disposition de leurs biens, notamment les mesures de surveillance, d'administration forcée, de séquestre, ou les mesures qui ont eu ou auront pour objet de saisir, d'utiliser ou de bloquer les *avoirs ennemis*, et cela pour quelque motif, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit. Les actes accomplis en exécution de ces mesures sont tous les arrêtés, instructions, ordres ou ordonnances des administrations ou tribunaux appliquant ces mesures aux *biens ennemis*, comme tous les actes accomplis par toute personne commise à l'administration ou à la surveillance des *biens ennemis* tels que paiements de dettes, encaissements de créances, paiements de frais, charges ou dépenses, encaissements d'honoraires. »

« Les « mesures de disposition » sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété des *biens ennemis* en en transférant tout ou partie à une autre personne que le *propriétaire ennemi* et sans son consentement, notamment les mesures ordonnant la vente, la liquidation, la dévolution de propriété des *biens ennemis*, l'annulation des titres ou valeurs mobilières. »

Ces mesures, défendues envers les Hongrois par l'art. 250, al. 2, sont donc des mesures de guerre prises envers les Hongrois comme *ennemis*. Ce sont les moyens nombreux de la guerre économique. Elles sont nommées *exceptionnelles*, parce qu'elles inauguraient un nouveau droit international, remplaçant l'ancienne règle du droit des gens fixée dans l'art. 23 h du Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, de la II<sup>e</sup> Conférence de La Haye du 18 octobre 1907. Suivant cette règle il était interdit « de déclarer éteints, suspendus ou non recevables en justice des droits et actions des nationaux de la partie adverse ». La guerre mondiale étant devenue une guerre économique, les traités de paix ont essayé à rétablir la paix économique.

La juridiction des tribunaux arbitraux mixtes pour d'autres Etats a déjà à maintes reprises déterminé la portée de ces articles et surtout le sens des mesures exceptionnelles. La définition de « mesure exceptionnelle de guerre » fut introduite par le droit anglais (« exceptional war measures »). Oppenheim, *International law*, tome II, page 158, dit : « The rule that private property on land is not liable to confiscation guided the policy of the belligerents in the early stages of the World war... But the desire to eliminate the financial and commercial influence of the enemy and other motives presently led in most States to *exceptional war*

*measures* against the businesses and property of enemies, which, though not confiscation, inflicted great loss and injury... » Les mesures sont donc *exceptionnelles* parce qu'elles ne correspondent pas à l'ancienne règle de l'inviolabilité de la propriété privée des ressortissants ennemis (voir : Archiv der Friedensverträge, édit. par Dorn, Kraus, Mendelssohn Bartholdy et autres, tome II, pages 144 ss.). L'avant-projet français du Traité de Versailles (Annexe 4, chap. 1) nommait comme mesures de guerre les « actes d'administration accomplis en exécution de la législation de guerre allemande » et les « actes de disposition accomplis en exécution des mêmes lois ».

Les Traités de Paix comprennent donc sous la définition de « mesures exceptionnelles de guerre » et « mesures de disposition » les actes des Etats ou de leurs ressortissants d'une part envers les Etats ou leurs ressortissants d'autre part, qui étaient des *moyens de guerre économique*, comme la séquestration, les prohibitions de commerce, les défenses de payer, les liquidations de biens, les listes noires, etc. (voir : Sir Ernest Schuster : British Year-Book of international law, tome I, p. 181; Clunet, Journal de droit international, 1920, p. 8 ss.). Mesure exceptionnelle de guerre n'est donc *pas toute mesure*, qui était *nuisible* aux ressortissants d'un Etat adverse, comme par exemple les réquisitions, les contributions, les embargos, les indemnités pour cause d'expropriation, etc., qui sont, du point de vue juridique, des mesures *ordinaires* de guerre. Ne sont pas non plus des mesures exceptionnelles de guerre (dans le sens susdit des traités) les actes pris envers la liberté de la personne, ainsi que les déportations, internements, emprisonnements, évacuations, etc... parce qu'ils sont dirigés envers des personnes, et non pas envers des biens, même si ces actes ont des répercussions sur les biens (voir : Recueil des décisions des Tribunaux arbitraux mixtes, tome I, p. 745; tome II, p. 15, 405, décisions du tribunal germano-belge).

L'opinion que la portée de l'art. 297 du Traité de Versailles (art. 232 du Traité de Trianon) se borne aux actes de guerre économique ou commerciale est du reste soutenue par une consultation juridique du professeur de Lapradelle à Paris, présentée le 16 octobre 1922 pour l'affaire Compagnie d'Electricité de Varsovie (cas Russel II. Recueil des décis. du Trib. arb. m. I. 549), et par d'autres jurisconsultes (voir : E. Rabel : Rechtsvergleichung vor den Gemischten Schiedsgerichtshöfen, 1923, p. 78; J. Partsch : Begriff der Barguthaben im Versailler Vertrag, p. 58; H. Triepel : Virtuelle Staatsangehörigkeit, 1921, p. 9).

Par conséquent les expressions « mesure exceptionnelle de guerre » et « mesure de disposition » sont à interpréter avec restriction. L'art. 250 al. 2 qui déclare les biens à restituer aux res-

sortissants hongrois libérés de toute mesure exceptionnelle de guerre ou de disposition ordonne donc que la guerre économique ne dure plus :

L'art. 250 al. 3 garantit aux ressortissants hongrois un droit de réclamation contre les violations prétendues de leurs droits en vertu de cet article; en déclarant compétent le *Tribunal arbitral mixte*. Les compétences de ce tribunal sont définies par l'art. 239; elles concernent les différends sur les questions économiques nommées dans les sections III, IV, V et VII. Les autres différends de nature économique ne sont pas soumis aux tribunaux arbitraux mixtes; ils tombent donc sous la juridiction nationale ordinaire. C'est aussi dans ce sens que l'art 239 b al. 2 réserve à la compétence des tribunaux nationaux des Puissances alliées, associées ou neutres tous les différends qui ne sont pas relatifs aux *contrats* conclus, avant la mise en vigueur du Traité de Trianon, entre les Puissances alliées et associées et les ressortissants hongrois, ou qui ne sont pas portées volontairement devant un Tribunal arbitral mixte par un ressortissant des Puissances alliées ou associées. Ainsi la compétence du Tribunal arbitral mixte *n'est pas générale*; elle est limitée par les clauses des sections III, IV, V et VII et par l'art. 250 al. 3. Ce dernier article borne la compétence aux questions de saisie ou de liquidation (suivant alinéa 1) et aux questions de restitution de biens, droits et intérêts et de leur libération des mesures exceptionnelles de guerre (suivant l'alinéa 2 de l'art. 250).

2) *De quelle sorte sont les mesures prises envers le requérant?*

Selon les règles du droit international il n'est pas douteux qu'envers une propriété de terre le droit du pays, dans lequel la propriété est située, est applicable et non pas le droit du pays, dans lequel le propriétaire est domicilié.

Le requérant affirme que la Roumanie, « à peine l'extension de sa souveraineté sur ces territoires réalisée » — donc probablement à la fin de l'année 1918 ou au commencement de l'année 1919 — « frappa, entre d'autres, l'immeuble ..... du requérant de toute une série de mesures restrictives de son droit de propriété », d'abord par « une espèce d'*administration forcée*, en partageant l'immeuble en des parcelles provisoires et en donnant celles-là à des tiers à bail, dit « bail forcé », contre paiement des fermages à une caisse publique. Plus tard, dit la demande du requérant, l'immeuble fut frappé d'une saisie formelle, qui fut inscrite au livre foncier et qui défendait au requérant de disposer librement de son immeuble et surtout de l'aliéner et de le grever. Le requérant prétend que ces deux actes — l'admi-

nistration forcée et la saisie, — étaient des mesures exceptionnelles de guerre, prévues dans l'art. 232, Annexe §. 3, et défendues par l'art. 250.

La partie défenderesse répond que ces mesures étaient des actes d'expropriation suivant la loi sur la réforme agraire; elle conteste qu'il s'agit de mesures de guerre.

La *réforme agraire* en Roumanie a pour but de transformer les terres latifondiales des vieux temps en de petites ou médiocres parcelles, en les partageant entre des cultivateurs paysans aptes à la culture intense du sol. Cette entreprise radicale et grandiose fut inaugurée sous le ministère de M. J.-J.-C. Bratiano en 1913, donc avant l'explosion de la guerre. Le 22 mars 1917, le Roi affirmait dans un appel aux soldats « le droit à la terre » pour les cultivateurs roumains. En été 1917, le Parlement roumain, siégeant à Jassy, modifiait l'art. 19 de la Constitution du Royaume (du 1<sup>er</sup> juillet 1866), en décrétant des amendements (publiés le 20 juillet 1917), suivant lesquels la propriété rurale paysanne pouvait être augmentée pour cause d'utilité nationale par l'expropriation des terrains cultivables et par vente aux paysans cultivateurs, de préférence aux paysans mobilisés ou à leurs familles, s'ils étaient morts à cause et pendant la guerre.

Dès ce moment des mesures préparatoires pour l'expropriation pouvait être augmentée pour cause d'utilité nationale par l'ex- du 16 décembre 1918 statuait les règles exécutives à la Constitution. En même temps, le 18 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1918, l'Assemblée Nationale des Délégués Roumains des nouvelles provinces (Transylvanie, Banat, etc.), réunie à Alba Julia, votait à l'Etat le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique. Si l'Etat roumain a pris, dès la fin de l'année 1918, des mesures envers le requérant et envers d'autres propriétaires (surtout des absents), cela lui était donc en principe permis par la résolution de l'Assemblée Nationale d'Alba Julia et par l'amendement susdit à la Constitution. Les lois détaillées sur la réforme agraire furent décrétées plus tard; la loi pour l'ancien Royaume de Roumanie (les provinces d'Oltenie, Valachie, Moldavie et Dobroudja) fut publiée le 17 juillet 1921, la loi pour les nouvelles provinces (Transylvanie, Banat, Crishana et Maramures) fut publiée le 30 juillet 1921. Les lois du 13 mars 1920 pour la Bessarabie et du 30 juillet 1921 et 20 avril 1924 pour la Bucovine nous montrent tout à fait les mêmes principes.

Nous avons dit que dès la résolution de l'Assemblée Nationale d'Alba Julia il était permis aux autorités roumaines de prendre des mesures préparatoires pour l'expropriation. Mais même si l'on dirait que les premières mesures prises envers le requérant étaient encore des mesures de guerre ou d'après-guerre, ces mesu-

res seraient devenues plus tard des mesures légitimes suivant la loi sur la réforme agraire, qui permet à l'Etat de se mettre en possession des biens ruraux.

Les deux lois susdites sur la réforme agraire dans l'*ancien* Royaume et dans les *nouvelles* provinces de Transylvanie, etc., avec leurs modifications du 19 août 1923 et du 23 juin 1922, sont, dans leurs principes essentielles, des lois *uniformes*. Toutes les deux sont basées sur l'amendement de 1917 à la Constitution du Royaume. Elles prévoient comme moyen de réforme l'expropriation totale ou partielle des propriétés rurales, leur évaluation (estimation) par des commissions départementales et, en dernière instance, par les Cours d'Appel. Elles statuent comme organes d'application des commissions de circonscription, des commissions départementales et un Comité agraire près du Ministère d'agriculture. Les opérations d'expropriation sont faites sous le contrôle d'une maison centrale pour la mise en possession, qui fixe l'exploitation des terrains expropriés, les partage et les vend ou les donne en bail à des cultivateurs. L'ancien propriétaire du terrain sera dédommagé en argent ou en titres de rente (à 5 %, amortissables en 50 ans). Les mises en possession par les commissions de circonscription sont faites après que les terres sont parcellées en lots distribuables aux acquéreurs. Ceux-ci, subventionnés par l'Etat, doivent être des cultivateurs aptes à l'exploitation; leurs opérations de culture seront contrôlées par la Maison centrale. C'est elle qui décidera aussi de la colonisation des régions peu peuplées.

Il est facile à comprendre que, quoique ces traits principaux des deux lois sont conformes, il était nécessaire de définir dans ces lois quelques *différences*, afin d'adapter la législation uniforme aux besoins différents des parties du Royaume. C'est ainsi que l'étendue des lots diffère; elle est dans l'ancien Royaume de 5 à 7 hectares; en Transylvanie, Ardéal et Banat, de 3 à 4 hectares; en Bucovine, 4 hectares; et en Bessarabie, 6 hectares. Une différence importante concerne la distribution des lots; dans l'ancien Royaume, les lots ne sont distribués qu'à des ressortissants roumains, tandis qu'en Transylvanie les ressortissants d'autres nations sont traités également comme les Roumains. C'est ainsi qu'en Transylvanie environ 63 % des ayants-droit sont de nationalité roumaine et environ 36 % de nationalité hongroise ou autre (voir : la réforme agraire en Roumanie et ses résultats d'après les derniers chiffres officiels fin 1924. Bucarest 1925, page 12).

Quoi qu'il y ait dans ces articles et dans d'autres encore des différences concernant l'exécution de la réforme agraire, les deux lois sont quand même le résultat d'une seule entreprise sociale,

basée sur l'amendement à l'art. 19 de la Constitution du Royaume. Elles diffèrent seulement selon les conditions locales des provinces.

Si le requérant prétend que son terrain fut soumis d'abord à une administration forcée et ensuite à une saisie formelle avec distribution des parcelles à des tiers à « bail forcé », il est tout à fait plausible que ces mesures des autorités roumaines furent prises en exécution ou en préparation de la réforme agraire, car aussi la susdite loi pour la Transylvanie prévoit de telles mesures (voir art. 3, 19, 66, 82-84, 97, etc.). L'Etat roumain n'aurait probablement pas distribué les parcelles à des tiers à bail, s'il voulait prendre des mesures de guerre ou une saisie ou liquidation en faveur des ressortissants à dédommager.

3) *Les mesures prises envers le requérant sont-elles défendues par l'art. 250 du Traité de Trianon?*

La partie défenderesse rend vraisemblable que les mesures prises envers le requérant en vue de sa propriété rurale étaient des mesures conformes à la réforme agraire, exécutée tant en Transylvanie que dans les autres parties du Royaume.

Les alinéas 1 ou 2 de l'art. 250 défendent-ils de telles mesures?

L'alinéa 1 de l'art. 250 fait, comme nous l'avons démontré, une exception à l'art. 232 en excluant de la *saisie* et de la *liquidation* les biens des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Ces deux mesures, saisie et liquidation, sont des privilèges donnés par le Traité de Trianon aux Puissances alliées et associées en faveur de leurs ressortissants, afin de leur fournir des valeurs ou gages pour les indemnités à réclamer suivant l'art. 232 b, c et e, pour les dommages ou préjudices causés à leurs biens, droits et intérêts par les mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition (Annexe § 1 et 3). Ces mesures devraient donc être prises spécialement envers des ressortissants des Etats *ex-ennemis* comme mesures de liquidation des indemnités.

L'alinéa 2 de l'art. 250 déclare levées toutes les mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition, d'administration forcée ou de séquestre. Ces mesures aussi devraient être prises comme mesures de guerre envers les *ex-ennemis*.

Il est donc essentiel que ces mesures des alinéas 1 et 2 sont dirigées *spécialement* envers des *ennemis* ou *ci-devant ennemis*. L'art. 232 commence par les mots : « La question des biens, droits et intérêts privés en pays ennemi recevra sa solution, etc. »; le § 3 de l'Annexe ne parle que des « *biens ennemis* ».

Les mesures d'administration forcée, de saisie et d'autres

moyens préparatoires de l'expropriation, prises envers le requérant, ne sont pas de telles mesures de guerre ou d'après-guerre. Elles sont basées sur l'amendement de la Constitution et sur la loi de réforme agraire. Elles sont donc égales envers tous les propriétaires de terre en Transylvanie.

Le Traité de Trianon n'empêche pas les Etats à régler par leur législation des saisies ou des expropriations pour cause d'utilité nationale et sociale. Il réserve aux Etats leur *souveraineté* en ce qui concerne l'autonomie, la législation intérieure; il ne les lie qu'à l'extérieur, envers les autres Etats. C'est un principe fondamental du droit public et du droit des gens, qu'un Etat est souverain et autonome en ce qui concerne la législation sur les immeubles situés dans son territoire; la seule exception est faite en faveur des hôtels d'ambassade selon le principe de l'exterritorialité (voir : Bonfils-Fauchille, Nr. 265; v. Liszt-Fleischmann, *Völkerrecht*, 1925, p. 134, etc.).

Même si le requérant était domicilié en Transylvanie et s'il jouissait des bénéfices de l'art. 63 du Traité de Trianon et de l'art. 3 al. 3 du Traité des Minorités roumain (du 9 décembre 1919), qui déclarent les Hongrois en Roumanie « *libres de conserver les biens immobiliers qu'ils possèdent sur le territoire roumain* », il ne pourrait détourner l'expropriation. Pareillement la garantie constitutionnelle de l'*inviolabilité de la propriété* (art. 19 al. 1 de la Constitution du Royaume de 1866) ne le défend pas envers des mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique ou nationale (voir les exceptions de l'al. 2 et de l'amendement de 1917). Les délégués hongrois à la conférence ad hoc de Bruxelles avaient reconnu dans le procès-verbal du 27 mai 1923 que les traités ne s'opposent pas à une expropriation des biens des optants hongrois pour des raisons d'utilité publique y compris les nécessités sociales d'une réforme agraire (voir : la Réforme agraire en Roumanie et les Optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations, mars-juillet 1923, par M. Titulesco, Paris 1924, p. 6, 81). Mais le gouvernement hongrois refusait la ratification d'une résolution prise dans ce sens par la conférence (eodem, page 7, 95). Cependant la résolution du Conseil de la Société des Nations du 5 juillet 1923 donnait alors satisfaction au Gouvernement roumain par l'approbation de la résolution prise à Bruxelles le 27 mai (eodem, p. 8, 175-188).

La législation d'un Etat pourrait tout de même violer les clauses du Traité de Trianon par des règles *spéciales* envers les autres Etats et leurs ressortissants, en statuant par exemple des saisies ou des expropriations dirigées *spécialement* envers les ressortissants d'un Etat ex-ennemi. Une telle loi serait nulle parce qu'elle ne serait pas conforme au Traité de Paix.



Le cas serait le même si un Etat prenait des mesures *administratives dirigées spécialement* envers les ressortissants ex-ennemis, même s'il se basait — à tort — sur une loi générale. De telles mesures furent nommées « mesures différentielles », parce qu'elles étaient prises exclusivement contre des biens des ex-ennemis (voir : II. Triepel : *Virtuelle Staatsangehörigkeit*, p. 9).

Mais si un Etat allié ou associé, signataire du Traité de Trianon, proclamait une loi *générale* y statuant des saisies ou des expropriations, dans l'intérêt public, *égales* envers tous les habitants de son territoire, sans les différer selon leur nationalité, ce ne serait pas une violation de l'art. 250. Si la mesure statuée par cette loi n'est pas *spécialement* dirigée contre les ci-devant ennemis, elle n'est pas une mesure de guerre ou d'après-guerre. La limite logique entre les mesures autonomes, permises à l'Etat souverain, et les mesures de guerre, défendues par le Traité de Trianon, est donc à tirer suivant ce critère de *l'égalité* de tous les habitants ou de leur traitement inégal (voir : J. Partsch : *Archiv d. Friedensverträge* II, p. 148). Cette égalité est un principe de justice et d'équité. Si les optants hongrois étaient libérés de l'expropriation de leurs immeubles, ils seraient privilégiés d'une manière injuste. Les Hongrois doivent être traités en Transylvanie sur un pied d'égalité. De la même manière — à l'inverse — la Hongrie s'engage, suivant l'art. 233 al. b, de traiter les biens des ressortissants roumains également comme les biens de ses propres ressortissants.

L'intensité et la gravité d'une telle mesure est sans importance de ce point de vue. Mais si un Etat statuait des mesures d'expropriation, de confiscation, de privation de liberté personnelle et autres, elles seraient valables, tant qu'elles sont définies dans un sens général. Personne ne refuserait à l'Etat le droit d'exproprier les terres situées sur son territoire, s'il promettait au propriétaire une indemnité pour la privation de son bien. L'Etat souverain est entièrement libre à saturer les buts pour lesquels il veut appliquer l'expropriation. S'il statue même un système général d'expropriation *sans* indemnité suffisante ou satisfaisante, c'est-à-dire un système de confiscation partielle, cela lui serait permis, pourvu qu'il l'applique d'une manière égale envers tous les habitants. La Constitution de Roumanie de 1866 prévoit du reste à l'art. 19 al. 2, suivant le principe sacré de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, un dédommagement *juste et préalable* en faveur d'un propriétaire d'un bien à exproprier.

Sans aucune importance est aussi la *date* de l'entrée en vigueur d'une telle loi générale concernant l'expropriation des biens ruraux. Elle est valable soit qu'elle est entrée en vigueur avant

le Traité de Paix ou après, parce que ce Traité (surtout l'art. 250 al. 2) ne la touche pas. L'Etat avait de tout temps, avant, pendant ou après la guerre, le droit de légiférer généralement sur l'expropriation.

#### 4) Autre éventualité.

Mettons, tout théoriquement, le cas que l'expropriation par un Etat allié ou associé, signataire du Traité de Trianon, n'était qu'un *prétexte* et qu'en vérité le dit Etat ou son autorité exécutive voulait prendre des mesures pour dérober les ressortissants ex-ennemis de leurs biens ou de les chasser de son territoire. Une mesure de cette sorte pourrait être faite par une législation spéciale, différentielle, dirigée contre les ressortissants ex-ennemis; elle pourrait même être faite par des mesures exécutives des autorités administratives, sans se baser sur une loi spéciale, seulement en privilégiant les propres ressortissants vis-à-vis des ex-ennemis. Tant une loi spéciale qu'une mesure administrative de la dite sorte serait une violation de l'art. 250 al. 1 ou 2 du Traité de Trianon, parce qu'elle inaugurerait un traitement inégal des ex-ennemis.

Tout de même il serait permis, nonobstant l'art. 250, en raison d'arriver à une culture intensive du sol, d'exproprier totalement un propriétaire absent, tandis qu'un propriétaire présent, domicilié près de sa propriété, ne serait exproprié que partiellement.

La question, si l'expropriation est faite pour un but d'utilité publique ou seulement pour le dit *prétexte*, est une *question de fait*. Il devrait être constaté et prouvé que les autorités prennent ou ont pris des mesures *spéciales* ou *inégales* envers les ressortissants ex-ennemis.

Si le requérant prétend que l'Etat de Roumanie suit la pratique de chasser les ressortissants de la nationalité hongroise de son territoire ou de les traiter d'une manière inégale et injuste en comparaison avec les ressortissants roumains dans les cas analogues, il aura l'*obligation de la preuve* de ses affirmations. Le tribunal, ayant le droit de prouver sa propre compétence et d'en décider, pourrait aussi ordonner ex-officio une enquête sur ces faits.

Dans le cas présent il n'est cependant pas vraisemblable que les autorités roumaines en Transylvanie ont suivi une telle pratique. C'est le Conseil de la Société des Nations qui semble avoir partagé notre opinion, en refusant d'annuler l'art. 10 de la loi agraire roumaine, qui fut attaqué par les colons hongrois (voir : résumé mensuel de la Société des Nations, vol. V., Nr 9, Sept. 1925, p. 240-242. Titulesco : la Réforme agraire en Roumanie et les Optants hongrois, etc., Paris 1924).

## IV. — CONCLUSIONS.

1. Les mesures prises par les autorités roumaines en Transylvanie envers le requérant Michel Reményik ne sont pas une saisie ou une liquidation dans le sens de l'art. 232 al. b et de l'art. 250 al. 1 du Traité de Trianon.

Elles ne sont pas non plus des mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition dans le sens de l'art. 232 al. a, d et e, du § 3 de l'Annexe de la section IV et de l'art. 250 al. 2 de ce Traité.

2. Les mesures susdites prises envers le requérant sont de valables mesures préparatoires et exécutives suivant l'art. 19 (amendement de 1917) de la Constitution du Royaume de Roumanie et suivant la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, Banat, Crishana et Maramuresh du 30 juillet 1921 et du 23 juin 1922.

3. Les mesures susdites étant prises suivant des règles *générales* envers tous les habitants et d'une manière *égale* envers tous, ne sont pas défendues par l'art. 250 al. 1 ou 2 du Traité de Trianon.

4. Les mesures susdites seraient seulement défendues si elles étaient prises, comme mesures spéciales et inégales, pour ne frapper que des biens des ex-ennemis.

5. Par conséquent le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois n'est pas compétent à juger sur le fond de la demande du requérant.

Zurich, le 26 octobre 1926.

---

**Avis consultatif concernant la position d'un optant hongrois  
en Transylvanie en rapport avec la réforme agraire  
en Roumanie<sup>(1)</sup>**

PAR

**J. LIMBURG**

*Conseiller d'Etat*

*Ancien Bâtonnier de l'Ordre des Avocats de la Haye*

*Membre de la Délégation des Pays-Bas*

*auprès de la Société des Nations*

---

**AVIS CONSULTATIF CONCERNANT LA POSITION D'UN OPTANT HONGROIS  
EN TRANSYLVANIE EN RAPPORT AVEC LA RÉFORME AGRAIRE  
EN ROUMANIE**

On me demande mon avis consultatif au sujet de l'expropriation, à titre de réforme agraire, des biens immobiliers d'une personne qui avait eu son indigénat dans les territoires transférés, aux termes du Traité de Paix de Trianon, au Royaume de Roumanie, mais qui a opté pour la nationalité hongroise.

La chose en est que plusieurs de ces optants hongrois, qui ont été expropriés en vertu de la loi roumaine concernant la réforme agraire en Roumanie, ont invoqué la juridiction du Tribunal arbitral hungaro-roumain à Paris.

Dans la requête hongroise, adressée au Tribunal arbitral mixte, dont on a mis le dossier entre les mains, celles de M. *Gabriel Zöld* à Budapest contre l'*Etat roumain*, on a conclu et demandé que le Tribunal dira et déclarera que les mesures restrictives du droit de propriété, appliquées aux immeubles des requérants par l'Etat roumain, sont contraires aux stipulations de l'art. 250 du Traité de Trianon. La requête demande la restitution des immeubles ou, subsidiairement, la condamnation de l'Etat roumain à des dommages-intérêts.

L'Etat roumain de son côté a invoqué, à titre de demande excep-

---

(1) Cette consultation a été accordée au Gouvernement roumain, le 15 octobre 1936, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal Arbitral Mixte roumano-hongrois.

tionnelle, l'incompétence du Tribunal arbitral mixte, et cela par la raison que l'expropriation dont il s'agit n'a pas le caractère de « mesure de saisie ou liquidation, d'administration forcée ou de « séquestre, c'est-à-dire mesure exceptionnelle de guerre, ou « autrement dit une mesure ayant frappé seuls les ennemis et « sans indemnité aucune; ni de mesure prise depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du Traité ».

L'optant hongrois en question est une des personnes qui se sont prévalues de l'art. 63 du Traité de Trianon. Ayant l'indigénat (*pertinenza*) sur le territoire de la Transylvanie, ces personnes avaient acquis, aux termes de l'art. 61, de plein droit la nationalité roumaine.

« ART. 61. — Toute personne ayant l'indigénat (*pertinenza*)  
« sur un territoire faisant antérieurement partie des terri-  
« toires de l'ancienne monarchie austro-hongroise acquerra  
« de plein droit, et à l'exclusion de la nationalité hongroise,  
« la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur ledit  
« territoire. »

Ils étaient donc devenus *Roumains* à la date de l'entrée en vigueur du Traité de Trianon, c'est-à-dire le 26 juillet 1921.

Mais l'art. 63 leur ayant donné le droit d'option, ils avaient exercé ce droit.

Les alinéas de l'art. 63 qui jouent dans l'espèce, sont ainsi conçus :

« ART. 63. — Les personnes âgées de plus de 18 ans, per-  
« dant leur nationalité hongroise et acquérant de plein droit  
« une nouvelle nationalité en vertu de l'art. 61, auront la  
« faculté, pendant une période d'un an, à dater de la mise  
« en vigueur du présent traité, d'opter pour la nationalité de  
« l'Etat dans lequel elles avaient leur indigénat avant  
« d'acquérir leur indigénat dans le territoire transféré.

« Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus  
« prévu devront, dans les douze mois qui suivront, trans-  
« porter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles  
« auront opté.

« Elles seront libres de conserver les biens immobiliers  
« qu'elles possèdent sur le territoire de l'autre Etat où elles  
« auraient eu leur domicile antérieurement à leur option.

« Elles pourront, etc., etc... »

Dans sa requête (et les mémoires qui les ont suivi) devant le Tribunal arbitral mixte, le demandeur se qualifie comme *ressortissant hongrois*. Il a exercé le droit d'option de l'art. 63 et il se plaint de l'expropriation exécutée sur sa propriété, c'est-à-dire des propriétés appartenant à des *ressortissants hongrois*. Il ne pré-

tend pas que l'expropriation l'a frappé du temps qu'il était encore Roumain, c'est-à-dire *avant* qu'il eût exercé son droit d'option.

Nous nous trouvons donc devant une requête *d'un étranger* (ressortissant hongrois) *contre l'Etat roumain*.

Avant d'examiner de plus près la réforme agraire en Roumanie et les lois d'expropriation qui tendent à introduire et à exécuter cette réforme agraire, il est utile — sinon nécessaire — d'établir le sens précis des dispositions du Traité de Trianon que le requérant met en avant, dispositions qu'il prétend être violées par plusieurs articles de la loi sur la réforme agraire dans la Transylvanie.

Il s'agit de la Section IV (« Biens, droits et intérêts ») et, plus spécialement, de l'art. 232 et de la Section VIII (« Dispositions spéciales aux territoires transférés »), plus spécialement encore de l'art. 250.

L'art. 232 (qui correspond à l'art. 297 du Traité de Versailles, article sur lequel une jurisprudence arbitrale assez riche s'est établie) est une disposition faite *généralement* en faveur des ressortissants des Puissances alliées ou associées.

L'article commence par dire sous la lettre *a* :

« Les mesures exceptionnelles de guerre et les mesures de  
« disposition, telles qu'elles sont définies dans l'annexe ci-  
« jointe, paragraphe 3, prises dans le territoire de l'ancien  
« Royaume de Hongrie, concernant les biens, droits et inté-  
« rêts des ressortissants des Puissances alliées ou associées, y  
« compris les sociétés et associations dans lesquelles ces res-  
« sortissants étaient intéressés, seront immédiatement levées  
« ou arrêtées lorsque la liquidation n'en aura pas été termi-  
« née, et les biens, droits et intérêts dont il s'agit seront res-  
« titués aux ayants droit ».

Le § 3 de l'Annexe dit (conformément au § 3 de l'Annexe de l'art. 297 du Traité de Versailles) que l'expression « mesures exceptionnelles de guerre » comprend les « mesures de  
« toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou  
« autres prises ou qui seront prises ultérieurement à l'égard  
« de biens ennemis et qui ont eu ou auront..., etc... »

Sous la lettre *b* de l'art. 232 (cf. l'art. 297 *b* du Traité de Versailles) on trouve une disposition qui se dirige *contre* les ressortissants hongrois :

*b*) « Sous réserve des dispositions contraires qui pourraient  
« résulter du présent traité, les Puissances alliées ou associées  
« se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens,  
« droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en

« vigueur du présent traité, à des ressortissants de l'ancien  
 « Royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux  
 « et qui se trouvent sur leur territoire, dans leurs colonies,  
 « possessions et pays de protectorat, y compris les territoires  
 « qui leur ont été cédés en vertu du présent traité, ou qui  
 « sont sous le contrôle des dites Puissances.  
 « La liquidation aura lieu..., etc... »

Vient maintenant l'art. 250, dont les termes sont les suivants :

« Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe  
 « de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressor-  
 « tissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés  
 « sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hon-  
 « groise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en con-  
 « formité de ces dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants  
 « droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre  
 « mesure de disposition, d'administration forcée ou de  
 « séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la  
 « mise en vigueur du présent traité. Ils seront restitués dans  
 « l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures  
 « en question.

« Les réclamations, qui pourraient être introduites par les  
 « ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront  
 « soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'art. 239.

« Les biens, droits et intérêts visés..., etc... »

Enfin il y a encore à noter l'alinéa 2 du § 3 de l'Annexe de l'art. 232 qui donne une définition des « mesures de disposition » :

« Les « mesures de dispositions » sont celles qui ont affecté  
 « ou affecteront la propriété des biens ennemis en en trans-  
 « férant tout ou partie à une autre personne que le proprié-  
 « taire ennemi et sans son consentement, notamment les  
 « mesures ordonnant la vente, la liquidation, la dévolution  
 « de propriété des biens ennemis, l'annulation des titres ou  
 « valeurs mobilières. »

La requête de M. Gabriel Zöld qualifie les mesures d'expropriation de sa propriété de la part du gouvernement roumain comme des mesures exceptionnelles de guerre et des mesures de disposition, par lesquelles ce gouvernement a violé l'art. 250.

Il faut donc statuer en premier lieu sur le sens exact de « mesures exceptionnelles de guerre et de mesures de disposition ».

Il va de soi que « les mesures exceptionnelles de guerre » sont des mesures prises dans le but de faire la guerre à l'ennemi, soit

en affectant les propriétés de ses ressortissants, soit en paralysant, de quelque manière que ce soit, sa liberté d'action, son crédit, son commerce, son mouvement économique.

Les « mesures de disposition » en sont le corollaire; ce sont le transfert de propriétés, la liquidation, la vente, etc., tel que l'Annexe § 3 de l'art. 232 en donne une énumération. « Mesures exceptionnelles de guerre » et « mesures de disposition », toutes les deux sont des mesures de guerre dans le sens qu'elles sont prises pour nuire à l'ennemi.

Une mesure exceptionnelle de guerre ne frappe souvent que les ressortissants ennemis. D'autre part, il y a des mesures exceptionnelles de guerre qui frappent les ressortissants ennemis en même temps que les nationaux. Ces dernières mesures ne restent pas moins des *mesures exceptionnelles de guerre* puisqu'elles sont prises dans le but de la guerre et pour servir la guerre. Il ne faut donc pas chercher exclusivement le critérium dans le caractère plus ou moins différentiel quant aux personnes frappées, mais dans la mesure même.

Le critérium est là : est-ce que la mesure est une mesure par laquelle on poursuit un but de guerre, soit financier ou économique, contre l'ennemi, soit par laquelle on continue la guerre, disons financière ou économique?

Aux « mesures exceptionnelles de guerre » ou « mesures de disposition », il faut opposer le « droit commun ». Il faut se demander : est-ce que telle ou telle mesure est une « mesure exceptionnelle de guerre », « mesure de disposition », ou bien est-ce une mesure de droit commun?

Donc, une mesure exceptionnelle de guerre a toujours un caractère différentiel ou spécial, soit parce qu'elle frappe seuls les ennemis, soit parce qu'elle poursuit un but de guerre ou y sert, soit qu'elle revêt les deux qualités. Voilà le critérium qu'il faut poser pour répondre à la question de savoir si une mesure rentre dans le cadre de l'art. 250.

La jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes, institués par les traités de paix, est dans ce sens. Il a été décidé que, de toute façon, une réquisition poursuit un but de guerre et sert à la guerre. (Cf. Recueil de la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes, tome I, p. 873.) Et après : « Les mesures prises à l'égard « d'un bien ennemi n'ont pas besoin d'avoir été différentielles « pour tomber sous le coup de l'art. 297 du Traité de Versailles, « car le traité a voulu opposer la législation de guerre — loi « exceptionnelle — au droit commun, et considérer ainsi comme « exceptionnelles les mesures par lesquelles les Etats belligérants « cherchaient à s'assurer ou à se procurer définitivement ce qui « était nécessaire » (Voir les décisions au Tome III, p. 439 : Trib.



franco-bulgare; p. 455 Trib. gréco-bulgare; p. 1011 Trib. tchéco-allemand; et les décisions au Tome IV p. 89 Trib. germano-belge; p. 830 Trib. roumano-allemand; p. 839 Trib. roumano-allemand).

Il est utile de signaler à cet endroit la décision du Tribunal arbitral mixte franco-hongrois, dont le mémoire de la requête hongroise (affaire Zöld c/ l'Etat roumain) que j'ai sous mains fait mention; c'est une décision qui est entièrement en harmonie avec la thèse développée par moi. C'est l'affaire Jaillant c/ Spitzer et c/ l'Etat hongrois (Recueil Tome IV, p. 448). Jaillant était acquéreur de la créance d'une dame Robert sur Spitzer pour fournitures de robes et manteaux, livrées en mars-avril 1914 au dit Spitzer, à Berlin. Jaillant avait cité devant le Tribunal arbitral mixte également l'Etat hongrois à raison de ce que le non-paiement de la créance par Spitzer aurait été la conséquence du décret de 1914, N° 8286. Le Tribunal arbitral franco-hongrois décida à ce sujet :

« Attendu que ce décret portant défense de tout paiement  
 « en territoire ennemi, constitue une mesure exceptionnelle  
 « de guerre au sens des dispositions du Traité de Trianon;  
 « Qu'il n'y a pas lieu d'examiner si cette mesure s'appli-  
 « quait en même temps qu'aux étrangers aux sujets hongrois;  
 « Que le Traité de Paix vise les mesures exceptionnelles de  
 « guerre, de quelque nature qu'elles soient, sans se préoc-  
 « cuper de savoir si ces mesures ont un caractère différentiel,  
 « c'est-à-dire concernant les ressortissants ennemis comme  
 « tels, ou non, etc... ».

Le Tribunal arbitral mixte a jugé dans cette affaire à juste titre :

Le défendeur Spitzer n'avait pas payé sa dette puisque, par décret, le gouvernement hongrois avait défendu tout paiement en territoire ennemi. Ce décret constitue une mesure exceptionnelle de guerre quoique cette défense de paiement regarde tout aussi bien les ressortissants hongrois que les ressortissants ennemis.

J'examinerai ultérieurement, si l'on peut se prévaloir de ce jugement dans l'espèce.

Pour en revenir aux articles 232 et 250 :

Les Puissances alliées ou associées se sont réservé le droit de liquider tous les biens, droits et intérêts, qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du Traité de Trianon, à des ressortissants hongrois et qui se trouvent sur leurs territoires, y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent Traité (art. 232, lettre b).

L'art. 250 donne l'exception à cette règle : les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.

Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de *disposition, d'administration forcée* ou de *séquestre*, prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité.

Le sens de cet art. 250, vu en rapport avec l'art. 232 et l'Annexe de celui-ci, est clair :

*Droit* pour les Puissances alliées ou associées de retenir et liquider (art. 232).

*Défense* aux mêmes Puissances de liquidation, « en conformité de ces dispositions » (ce qui veut dire : en conformité des dispositions de l'art. 232 b), en ce qui concerne les biens des ressortissants hongrois situés dans la Transylvanie.

L'art. 232 donne le droit de s'emparer des biens ennemis. C'est pour ainsi dire une mesure de guerre sanctionnée par le Traité de Paix. L'art. 250 défend une telle mesure à l'égard des biens des ressortissants hongrois situés dans la Transylvanie (Cf. l'article 63 du Traité, disant que les optants seront libres de conserver leur biens immobiliers qu'ils possèdent sur le territoire de l'autre Etat où ils auraient eu leur domicile antérieurement à leur option).

*Atqui ergo*, dans l'espèce : la Roumanie n'a pas le droit de *saisir* ou de *liquider*, ces mots pris dans le sens de l'art. 232 et de l'Annexe (« en conformité de ces dispositions » dit l'art. 250), les biens des ressortissants hongrois situés dans la Transylvanie. Ce qui plus est : Si ces biens avaient été sujets à des mesures de *disposition, d'administration forcée* ou de *séquestre* prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité, ils seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre.

L'article parlant des mesures susmentionnées, prises depuis le 3 novembre 1918, « jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité » a donc indiqué le temps qui s'est écoulé entre le 3 novembre 1918 et le 26 juillet 1921. Les rédacteurs du Traité ne l'ont pas fait pour donner la liberté (dans l'espèce) à la Roumanie de prendre ces mesures dès la mise en vigueur du Traité de paix. C'est encore moins qu'on pourrait interpréter cette disposition comme si elle était conçue de la manière suivante : « mesures prises *depuis* la mise en vigueur du présent Traité ». Une telle interprétation, qui est l'interprétation qu'on trouve dans la Requête hongroise, prend les dispositions d'un Traité de Paix bien à la légère en leur donnant le sens inverse de celui qui est exprimé par les termes

mêmes de ces dispositions. Les termes « depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité » ont un sens raisonnable et logique, qui a également sa valeur pour l'interprétation de l'alinéa qui précède.

Au moment où le Traité de Paix est entré en vigueur, une nouvelle situation est créée. C'est le temps de paix qui a commencé et, avec elle, c'est le *droit commun* qui est rentré. Le Traité de Paix ne pourrait même pas supposer que, dès ce moment, les Puissances alliées ou associées prennent encore des mesures de « disposition, d'administration forcée ou de séquestre », mesures de « liquidation en conformité de ces dispositions » (de l'art. 232 et de l'Annexe) en un mot.

Dès l'entrée en vigueur du Traité de Paix, c'en est fini avec les *mesures exceptionnelles de guerre*. Voilà ce qu'on a voulu exprimer d'une manière nette et absolue. Et si l'une ou l'autre des Puissances alliées ou associées avait pris des mesures de ce genre depuis le 3 novembre 1918, les biens des ressortissants hongrois qui en ont été les victimes, seront restitués libérés de ces mesures. Il va de soi qu'il est sans aucune importance juridique de savoir, si les cas, dans lesquels de telles mesures ont été prises depuis le 3 novembre 1918, ont été fréquents ou non. (Ceci en réponse au mémoire de la Requête hongroise, qui, tout en se basant sur le fait qu'en général les Puissances associées et alliées n'étaient pas maîtres des territoires hongrois avant l'armistice et même avant la mise en vigueur du Traité de Paix, allègue que, par conséquent, la disposition regarde des mesures prises après l'entrée en vigueur du Traité).

Dès le moment de la mise en vigueur du Traité de Paix, c'est le droit commun qui règne, qui domine le droit de propriété tant pour les ressortissants des Puissances alliées ou associées que pour les étrangers. Dans l'espèce : dans la Transylvanie ce sera, dès la mise en vigueur du Traité de Paix, le droit commun auquel sera soumis le droit de propriété des Roumains et des étrangers, fussent-ils Hongrois, Français, Suédois ou Hollandais. La situation juridique sera, pour ainsi dire, la même qu'elle était avant la guerre.

Quel est, en général, le droit commun international concernant les étrangers? (*in casu* : des ressortissants hongrois domiciliés à Budapest et ayant des propriétés dans la Transylvanie roumaine).

Prenons un des livres les plus récents dans sa dernière édition : Fauchille « Traité de Droit international public », 8<sup>e</sup> éd. Tome I, § 442, p. 930 :

« L'étranger, dans le pays où il s'établit, doit jouir de tous les droits qui appartiennent à l'homme en tant qu'homme,

« indépendamment d'un lien de nationalité. Ces droits sont :  
 « la liberté individuelle, l'inviolabilité de la personne, l'in-  
 « violabilité du domicile, la liberté de conscience, la liberté  
 « du culte. On peut y faire rentrer aussi la liberté du travail,  
 « du commerce, et de l'industrie, le droit de se marier et de  
 « fonder une famille, le droit de propriété..., etc. Tous les  
 « droits dont il s'agit ici sont ceux qu'on appelle les droits  
 « individuels ou publics ».

Et ensuite : § 442, p. 936 :

« La plupart des juristes, parlant de l'idée que les  
 « Etats ont sur leur territoire un droit de souveraineté absolu,  
 « leur reconnaissent toute liberté, en ce qui concerne les  
 « droits politiques comme en ce qui touche les droits publics  
 « et les droits privés, pour déterminer à leur guise la condi-  
 « tion des étrangers dans les limites de leurs frontières ».

Enfin, § 442, p. 941 :

« On peut, en définitive, dans le droit international  
 « moderne, répartir en trois catégories les Etats du monde  
 « civilisé, au point de vue de la situation qu'ils font aux  
 « étrangers pour la jouissance des droits privés :

« 1° Un premier groupe d'Etats pose en principe que  
 « l'étranger a, sans aucune condition, la jouissance de tous  
 « les droits privés dont bénéficient les nationaux. Mais,  
 « cependant, il n'exclut pas la possibilité de certaines excep-  
 « tion à ce principe;

« 2° Groupe (p. 943) : les Etats qui subordonnent à une  
 « condition de *réciprocité* la jouissance des droits qu'ils  
 « accordent aux étrangers;

« 3° Groupe (p. 944) : les Etats qui n'établissent pas la con-  
 « dition des étrangers sur un principe nettement défini ou  
 « qui, tout en proclamant la règle de l'assimilation de  
 « l'étranger au national, y apportent des restrictions si nom-  
 « breuses et si profondes qu'ils l'annihilent presque dans la  
 « réalité ».

Dans l'œuvre parue avant la guerre, du professeur de droit  
 international DE LOUTER : « Le droit international public positif »  
 (Utrecht 1910, traduction en les « Publications de la Dotation  
 Carnegie », Oxford, Imprimerie de l'Université, I, p. 206), il  
 donne l'opinion générale et dominante :

« Dans les Etats civilisés de la Société des Nations, l'étran-  
 « ger ne peut point prétendre à une protection de sa personne  
 « et de son bien, plus grande que celle que les lois assurent

« au sujet propre. L'Etat qui, dans des circonstances normales, exigerait plus de la part du gouvernement d'un Etat étranger, se rendrait coupable d'arrogance et d'injustice, puisqu'il méconnaîtrait la souveraineté et l'égalité des Etats. » (Cf. la littérature : Phillimore, II, 4. Oppenheim I, § 320. Calvo I, § 359).

En général donc, l'étranger ne pourrait se plaindre — j'y reviendrai pour le cas concret — s'il est traité par les lois de l'Etat étranger où il réside, ou dans lequel il a ses biens, s'il est traité de la même manière que les ressortissants de cet Etat. Est-ce que l'art. 250 du Traité de Trianon porte atteinte à ce principe généralement reconnu? Est-ce que cet article a l'intention de donner un *privilege* aux ressortissants hongrois au-dessus des droits des citoyens roumains dans la Transylvanie?

Je crois que l'on trouvera à peine un juriste qui le prétende.

Quoi? Le Traité de Paix donnant le droit aux Puissances alliées ou associées de retenir et liquider les biens ennemis, mais excipant expressément de cette rétention et liquidation les biens des ressortissants hongrois, aurait voulu dominer même la situation juridique après la paix conclue, aurait voulu dominer le droit commun qui allait reprendre son cours normal, et cela *sans le dire expressément*? Qu'on ne prétende pas que cette exception au droit commun se trouve dans les termes mêmes de l'art. 250 :

« Les biens des ressortissants hongrois..., etc..., ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions! ».

Ces termes ne sont que le reflet de ce qui précède : « Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la Section IV », dispositions qui donnent aux Puissances alliées ou associées, le droit de rétention et de liquidation. En outre, l'exception est exprimée d'une manière aussi précise que restreinte : « ne seront sujets à saisie ou liquidation *en conformité de ces dispositions* » (c'est-à-dire en conformité des dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe).

Ce sont ces manières de saisie ou de liquidation qui sont exclues! Mais est-ce qu'on a voulu défendre — pour prendre un exemple qui doit sauter aux yeux de tout le monde — une saisie ou une liquidation en cas de faillite d'un ressortissant hongrois, en cas de non-paiement d'impôts, etc? Poser la question, c'est y répondre.

L'histoire de la genèse du Traité de Trianon est d'ailleurs là, pour prouver d'une manière irréfutable, qu'on n'a pas eu l'intention de toucher au droit commun qui règne dans le domaine international en temps de paix, donc dans l'ère nouvelle qui com-

« mence dès l'entrée en vigueur du Traité de Paix. Lors des négociations sur le Traité de Paix, la Délégation de Hongrie a adressé au Président de la Conférence de la Paix des « Notes » sur les stipulations du projet du Traité. Nous trouvons, dans la Note XXXVII, Annexe 6, les observations suivantes concernant l'art. 250 (Voir « Les Négociations de la Paix Hongroise, Compte-Rendu sur les travaux de la Délégation de Paix de Hongrie, à Neuilly-sur-Seine, de janvier à mars 1920 », tome II, p. 460) :

« D'après un décret-loi roumain, sanctionné le 10 septembre 1919 (paragraphe 1 et 2 de l'art. 2) tous les immeubles se trouvant sur le territoire transféré de la Hongrie à la Roumanie et appartenant à des ressortissants étrangers ou à des personnes dont le siège ou le lieu d'activité se trouve en dehors de la Roumanie, seront expropriés. Le paragraphe 9 de la loi tchécoslovaque..., etc... La pointe de ces deux lois est, au fond, dirigée contre les sujets hongrois, étant donné que ces derniers ont de grandes propriétés sur les territoires à détacher.

« Les lois susmentionnées font aussi partie de ces mesures arbitraires par lesquelles les Etats auxquels des territoires de la Hongrie seraient adjugés veulent, pour ainsi dire, déposséder les Hongrois.

« Il paraît que les Hautes Puissances alliées et associées elles-mêmes avaient l'intention d'exclure l'emploi de mesures pareilles aux lois en question, en décrétant dans le premier alinéa de l'art. 250, que les biens de nos ressortissants, se trouvant sur les territoires d'un des deux Etats de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, ne sont pas soumis à la réquisition et liquidation statuées dans la Section IV de la Partie X.

« Vu le traitement des Hongrois par des Etats voisins, envahisseurs durant les occupations, nous doutons si l'art. 250 donnerait bien de protection suffisante surtout contre la loi roumaine, qui stipule, en général, l'expropriation des biens des sujets étrangers; mais se dirige spécialement contre les sujets hongrois et n'est destinée à être appliquée qu'au dépens de ces derniers. De plus, à notre avis, les dispositions contenues dans le premier alinéa de l'art. 250, peuvent être éludées au moyen de dispositions légales qui, en principe, s'appliquent, il est vrai, aux propres ressortissants de l'Etat législateur, mais qui, dans la pratique, ne trouveront leur application qu'à l'égard de nos nationaux.

« Donc, pour atteindre le but visé par le premier alinéa

« de l'art. 250, nous demandons *une déclaration rassurante*,  
« portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et  
« se trouvant sur les territoires de l'ancienne Monarchie  
« austro-hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié  
« en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spé-  
« ciale qui, dans les mêmes conditions, *ne s'applique pas au*  
« *sujet de l'Etat législateur* ou de l'Etat exécutant cette  
« mesure.

« L'art. 250, d'ailleurs, n'assure pas non plus les intérêts  
« bien fondés et équitables de nos ressortissants que le Traité  
« de Paix — serait aussi appelé à protéger, par cette raison  
« qu'il ne contient aucune disposition relative à la répara-  
« tion des dommages causés par des mesures arbitraires, pas  
« même dans le cas où la restitution *in natura* des biens  
« séquestrés ne serait plus possible. Nous croyons, d'erechef,  
« qu'il serait nécessaire, dans les cas où une discussion sur-  
« girait à propos de l'obligation de restitution, de pouvoir  
« s'adresser au Tribunal arbitral mixte, prévu dans la  
« Partie X, Section VI; ce Tribunal devrait être autorisé à  
« établir une indemnité en faveur de la partie lésée, dans le  
« cas où la Puissance intéressée ne satisferait pas à l'obliga-  
« tion de restitution. Il va sans dire que nous reconnaitrons  
« la décision de ce Tribunal. Nous demandons, par consé-  
« quent, que les stipulations suivantes soient insérées comme  
« un nouvel article qui suivrait l'art. 250 :

« Article

« Les différends surgis au sujet de l'obligation de restitui-  
« tion, prévue à l'art. 249, alinéa premier, et à l'art. 250,  
« ainsi que, le cas échéant, toutes les questions de dommages-  
« intérêts s'y rattachant, seront jugés par le Tribunal arbi-  
« tral mixte, constitué aux termes de la Section VI. »

*Le maximum que demande la Délégation hongroise dans la « Note » susmentionnée, c'est une déclaration rassurante, portant qu'aucun bien appartenant aux ressortissants hongrois ne soit séquestré, liquidé ou exproprié, en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui, dans les mêmes conditions, ne s'applique pas au sujet de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure.*

Est-ce que la Délégation hongroise a reçu cette « *déclaration rassurante* » ? Voici la « Réponse des Puissances alliées et associées aux remarques de la Délégation hongroise sur les conditions de Paix » :

## ARTICLE 250.

« Les différentes observations présentées par la Délégation hongroise, relativement au traitement appliqué par la Roumanie et la Tchécoslovaquie à la propriété immobilière, constituent une question d'interprétation du Traité de Paix, qui ne saurait être réglée actuellement.

« Les Puissances alliées n'ont, par ailleurs, pas d'objection contre le recours au Tribunal mixte, proposé par la Délégation hongroise pour le règlement des contestations relatives à la restitution aux ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie, de leurs biens, droits, ou intérêts situés en territoire transféré, telle qu'elle est prévue par l'art. 250 du Traité.

« En conséquence, elles sont d'accord pour compléter cet article au moyen des mots ci-après : les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article seront arbitrées par le Tribunal arbitral mixte, prévu à l'art. 239 » (*ibidem*, p. 571).

Il s'ensuit de cette correspondance indubitablement :

1. Malgré les protestations de la Délégation hongroise, les Puissances alliées et associées n'ont rien modifié à l'art. 250. Elles n'ont donné non plus de déclaration rassurante;

2. La Délégation hongroise elle-même ne comprenait pas l'*expropriation* sous la *liquidation*, mais la regardait comme une mesure différente;

3. Elle aurait été contentée si le Traité de Paix avait décidé que les biens des ressortissants hongrois ne pourraient être expropriés que par des dispositions et des mesures, qui dans les mêmes conditions s'appliqueraient aux ressortissants roumains.

On ne pourrait soutenir que le droit commun international défend l'expropriation des biens des étrangers. Au contraire, il permet l'expropriation pour causes d'intérêts de l'Etat (utilité publique) et contre indemnité. C'est ainsi que la Cour permanente de Justice Internationale, dans son arrêt n° 7, du 25 mai 1926 (Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise), l'a décidé expressément. Et cela, quoiqu'il s'agît dans l'espèce de la Convention de Genève de 1922 qui avait établi des *dispositions spéciales* entre la Pologne et l'Allemagne concernant l'expropriation des biens situés dans la Haute-Silésie polonaise. La Cour après avoir examiné les conditions dans lesquelles l'expropriation est permise par la Convention de Genève, continue ainsi :

« Il découle de ces mêmes principes que les mesures défendues sont seulement celles que le droit international commun ne



« permet pas de prendre à l'égard des étrangers; l'expropriation  
« pour utilité publique, la liquidation judiciaire et des actes ana-  
« logues ne sont pas affectés par la Convention » (p. 22).

Il s'ensuit de tout ce qui précède, que le Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239 du Traité de Trianon, et qui, aux termes de l'art. 250, est compétent pour juger « les réclamations qui pour-  
« raient être introduites par les ressortissants hongrois » en vertu de cet article même, *n'est pas compétent pour juger un cas d'expropriation.*

Ici, le sentiment juridique inspiré par la justice et l'équité mêmes se heurte à une observation : alors c'est assez facile de « camoufler » une « liquidation » visée à l'art. 250, sous une forme d'expropriation ou sous une autre forme permise par le droit commun? Si tel était le cas, le Tribunal aurait — selon ma manière de voir — le droit de démasquer la mesure soi-disant permise, mais matériellement contraire aux principes du Traité de Paix. Il aurait le droit de ne pas s'en tenir à la forme, mais de conclure selon l'adage du droit romain : *Plus valet quod agitur quam quod simulate concipitur.*

Et c'est pour cela qu'il faut examiner de plus près la réforme agraire en Roumanie et les lois roumaines sur l'expropriation.

### *La Réforme agraire en Roumanie.*

Prenons pour point de départ, le livre du Consul général de Roumanie C. G. Rommenhæller, hollandais naturalisé : « La Grande Roumanie, sa structure économique, sociale, financière, politique et particulièrement ses richesses ». (La Haye, Martinus Nyhoff 1926). Ce livre consacre un chapitre entier à « La réforme agraire », p. 164-203, qui commence comme suit :

« La situation agraire de la Roumanie a subi un changement  
« fondamental après la guerre. Jusque-là, elle était un pays de  
« *grands propriétaires*; elle est devenue un pays de paysans. Les  
« latifundia ont été supprimés, la grande propriété a été divisée.

« Le cri des paysans : « Nous voulons des terres », qui retén-  
« tissait dans tout le pays, s'est tu : leur désir a été rempli.

« La base de la *répartition des revenus* existant jusque-là et la  
« constitution de la *propriété foncière féodale* ont été supprimées.

« Pour bien comprendre cette révolution, il faut connaître la  
« situation des paysans jusqu'au moment de la grande répartition  
« du sol. Nous étudierons donc tout d'abord *l'histoire* de la ré-  
« forme agraire. En second lieu nous décrirons *l'application tech-*  
« *nique* de cette grande réforme sociale; en troisième lieu, les  
« *conséquences* qu'elle a entraînées. Nous terminerons par les

« mesures à prendre pour supprimer les suites indésirées que son application a fait naître au début. »

La répartition de la propriété avant les nouvelles lois agraires — répartition qu'on trouve avec les chiffres dans le chapitre susmentionné — formait un grand danger social. Elle avait d'ailleurs attiré l'attention de plus d'un expert en économie politique (Cf. Dr. G. D. Creanga : *Grundbesitzverteilung und Bauernfrage in Rumänien*-Schmollersche Forschungen, Fascicule 129, Leipzig 1907, p. 129).

Dr. Rommenhöeller décrit aux pages 165-169 la situation des paysans avant la guerre : « On est étonné que ce système d'oppression et d'exploitation de la plus grande couche sociale du pays ait pu durer si longtemps » (p. 168).

« La Roumanie entra dans la guerre mondiale avec cette population opprimée, exploitée et mécontente : 63 % des habitants possédaient insuffisamment de terres, souffraient, étaient soumis aux dures conditions des propriétaires et des fermiers et « fâchés contre les boyards.

« C'est elle qui a précipité sérieusement la solution de la question agraire...

« Dans l'une des situations les plus critiques de la guerre, lorsque la moitié du pays était en possession des armées ennemies, le roi Ferdinand adressa, le 22 mars 1917, le manifeste suivant aux soldats pour fortifier l'esprit des troupes et rassembler les forces nationales : « Vous autres, fils de paysans, qui avez défendu de vos bras et de votre poitrine le pays dans lequel vous êtes nés, et augmenté, moi, votre roi, je vous déclare que la grande récompense de la victoire, qui vous assure la reconnaissance de toute notre nation, vous a valu le droit de posséder la terre sur laquelle vous avez combattu, dans une plus grande mesure que jusqu'à présent. On vous donnera du sol. Moi votre roi, je serai le premier à donner le bon exemple. On vous concédera une plus grande participation aux affaires de l'Etat. »

C'est alors qu'on procéda à une révision de la Constitution roumaine, Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 1866 qui, dans son art. 19, tout en déclarant :

« La propriété de toute nature, ainsi que toutes les créances sur l'Etat sont sacrées et inviolables; personne ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique, légalement constatée et après un juste et préalable dédommagement », donnait une définition beaucoup trop restreinte (« Beaucoup trop restreinte ». La Constitution des Pays-Bas, par exemple, même celle de 1848, révisée plusieurs fois après, permet l'expropriation pour « utilité générale », laissant la question de savoir s'il y a

« utilité générale » entièrement à la discrétion du législateur) du terme « utilité publique », en continuant :

« Par cause d'utilité publique on doit entendre seulement la « communication et la salubrité publiques, ainsi que les travaux « pour la défense du pays ».

La modification de l'art. 19 de la Constitution eut lieu par Décret n° 721, du 19 juillet 1917, *Moniteur Officiel* n° 93 du 20 juillet 1917.

Le nouvel article 19 (dont il est superflu de donner ici une copie intégrale) donne un grand élargissement sous le n° 1 au terme « utilité nationale », en disant :

« Pour cause d'utilité nationale, on augmente l'étendue de la « propriété rurale paysanne par l'expropriation des terrains culti-  
« vables dans la mesure et les conditions suivantes, dans le but de  
« la vendre aux paysans et cultivateurs, de préférence aux pay-  
« sans de cette catégorie mobilisés ou à leur famille, s'ils sont  
« morts à cause et pendant la guerre ».

L'article donne ensuite un développement détaillé des propriétés qui devront être expropriées et qu'on retrouvera dans les lois organiques qui sont promulguées après la révision de la Constitution. Seulement, il y a à noter que la Constitution s'occupe aussi des modes de paiement du dédommagement de la manière suivante :

« Le prix des terrains expropriés pour cause d'utilité nationale  
« sera fixé en dernière instance par les Cours d'Appel et son paie-  
« ment pourra être effectué en titres de rente émis par l'Etat,  
« amortissables, et portant un intérêt annuel de 5 %, leur valeur  
« nominale étant considérée comme valeur réelle ».

On procéda tout de suite à l'application des nouvelles dispositions de l'article 19, dans l'ancien Royaume par le Décret-loi n° 3681 publié dans le *Moniteur Officiel* n° 214 du 15 décembre 1918. Ce décret fut remplacé et complété par la loi de 1921 (*Moniteur Officiel* n° 82 du 17 juillet 1921), modifiée, quant à l'art. 37, par la loi publiée dans le *Moniteur Officiel* n° 164 du 28 octobre 1922.

M. Rommenhœller, qui donne dans son livre un aperçu général de la loi (p. 171 ss.), déclare : « D'après les prescriptions conte-  
« nues dans la Constitution, on expropria 2 millions d'hectares  
« agricoles des domaines de l'Etat, de la Couronne, des personnes  
« morales et de la propriété privée; en vertu de la loi, on put  
« distribuer aux paysans 2.224.588 hectares en tout » (p. 171).

Et il continue :

« Cette loi fut suivie de lois particulières pour les pays retrouvés : la *Transylvanie*, la *Bukovine* et la *Bessarabie*. A cause de la différence de l'économie publique et des origines historiques, la réforme agraire ne comporte pas une seule loi mais quatre, qui diffèrent sur plusieurs points » (*ibidem*).

En *Transylvanie* la réforme agraire s'est effectuée par la loi de 1921 (*Moniteur Officiel* n° 93 du 30 juillet 1921), modifiée par la loi de 1922 (*Moniteur Officiel* n° 63 du 23 juin 1922). Dans le livre de M. Rommenhœller nous trouvons sur cette réforme ce qui suit :

« Le troisième territoire dont la situation agraire fut réformée est celui de la *Transylvanie* et du *Banat*. Ces pays n'avaient pas eu à souffrir de l'invasion étrangère depuis la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ils avaient porté leur agriculture à un niveau technique relativement élevé. Néanmoins, le paysan était dans une situation aussi difficile que dans l'ancienne Roumanie et en Bessarabie. Durant les soixante-dix dernières années, le paysan a essayé de toutes ses forces d'augmenter sa propriété parce qu'elle ne suffisait pas à le faire vivre. Chaque fois, il rencontra la résistance opiniâtre du Gouvernement hongrois composé de membres de la noblesse campagnarde à vues féodales. Les chiffres suivants montrent la disproportion dans la répartition de la propriété : 436.722 familles avaient moins de 5 jochs (1 joch = 0 ha 57), c'est-à-dire 50,5 % de la population agricole; 1.198 familles possédaient plus de 1.000 jochs, c'est-à-dire à peine 9,11 %. » (p. 175). Et plus loin :

« L'étendue expropriée s'éleva, en Transylvanie à 2 millions de jochs cadastraux (1.152.500 hectares) de terres cultivées et de prairies et à 1 million de jochs cadastraux (576.250 hectares) de forêts; ce sont 3 millions de jochs cadastraux ou 1.728.750 hectares en tout.

« Le nombre des participants était de 892.856; mais il fut impossible de les pourvoir tous de terre. Le problème n'a pas été suffisamment résolu par la réforme agraire. Le devoir du gouvernement est de prendre des mesures pour placer dans l'industrie ou établir dans l'ancienne Roumanie une partie des paysans dépourvus de sol et absolument prolétaires » (p. 176-177).

M. Rommenhœller fait aussi mention des résultats de la réforme agraire :

« D'après la situation au 1<sup>er</sup> août 1924, les résultats de la réforme

« *agraire* quant à l'expropriation et à la répartition du sol sont les  
« suivants dans l'ancien royaume :

- « 1.496.538 h. a. (les M<sup>2</sup> que donne M. R. en plus sont négligés) appartenant à des particuliers.
- « 413.702 — de domaines de l'Etat ou main-morte.
- « 102.430 — appartenant à des étrangers.
- « 41.601 — appartenant à des Roumains vivant à l'étranger.
- « 160.446 — appartenant à l'Etat.
- « 411.118 — expropriées en vertu de la loi *agraire*.

« 2.625.835 hectares en tout.

« En Transylvanie, y compris le Banat, le territoire du Kreich  
« et du Maramuresh, on a exproprié :

- « 461.505 h. a. (les M<sup>2</sup> que donne M. R. en plus sont négligés) de terres labourables.
- « 97.335 — de prairies.
- « 214.772 — de pâturages.
- « 2.948 — de terres improductives.

« 776.560 hectares. » (p. 184-185).

Une pareille réforme agraire n'a pas manqué d'attirer l'attention dans les milieux de la science économique. Cf. Ifor L. Evans « *The agrarian Revolution in Roumania* », Cambridge 1924; Bamberger-Daimling « *Folgen einer überstürzten Agrarreform* » dans « *Industrie-und Handelszeitung* » du 13 avril 1924; Prof. Hollman dans les « *Berichte über Landwirtschaft* » Berlin 1923, I, p. 50 et ss.

Tout ce qui vient d'être mentionné, n'est pas écrit dans le but de donner une opinion sur la Réforme agraire dans la Roumanie, ni même pour partager l'opinion de M. Rommenheller sur son point de vue historique concernant la Transylvanie. Une étude profonde serait nécessaire pour le faire. Tout cela ne serait pas *hujus loci*. Ce serait entrer dans la *politique intérieure* de la Roumanie qui ne nous regarde pas. Mais ce qui appert d'une manière irréfutable, c'est que toutes ces lois d'expropriation (lois dont il n'y a pas lieu de copier les textes qui sont à la portée de tout le monde) poursuivent un but social *général*. Ce serait presque enfantin de prétendre qu'elles sont faites pour camoufler une « liquidation » au dépens des ressortissants hongrois et pour éluder les dispositions faites dans le Traité de Trianon à cet égard. Est-ce que la loi sur l'expropriation dans la *Transylvanie* répond au cri

térium posé par la Délégation hongroise elle-même à la Conférence de la Paix :

« Qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne Monarchie Austro-Hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié, en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale qui dans les mêmes conditions ne s'applique pas au sujet de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure » ? Critérium, posé d'ailleurs, en général, pour les temps de paix par les juristes les plus libéraux envers les étrangers dans un pays ? (Cf. ci-dessus).

Il est utile, pour répondre à ces questions, de prendre respectivement le texte de l'art. 7 de la loi pour l'ancien Royaume et l'art. 6 de la loi pour la *Transylvanie*.

*Lois d'expropriation pour l'Ancien Royaume :*

Art. 7. — « Sont déclarées expropriées en entier :

« a) Les propriétés rurales dans leur entière étendue des sujets des pays étrangers, soit qu'ils sont étrangers d'origine, soit qu'ils le sont devenus par mariage ou d'une autre manière.

« b) Les propriétés rurales dans leur entière étendue des absentes. Son comprises dans cette catégorie toutes les propriétés qui, les derniers cinq ans ont été, sans interruption, frappées, conformément à une loi spéciale, d'un double impôt foncier.

« Sont également comprises dans cette catégorie les propriétés sans distinction d'étendue qui ont été louées et cultivées par des fermiers sans interruption du 23 avril 1910 au 24 avril 1920 inclusivement », etc., etc.

*Loi pour la Transylvanie :*

Art. 6. — « a) Il est exproprié en entier toutes les propriétés rurales et des environs des villes appartenant à toute personne juridique qui poursuit un but d'utilité publique, telles, les corporations, les fondations, les institutions, églises, monastères, chapitres, universités, écoles, hôpitaux, départements, communes », etc.

« Sont exceptés, etc., etc...

« b) Le terrain utilisé par emphytéose qu'il soit ou non couvert de plantations (emphyteusis) ainsi que le terrain pris en fermage par les paysans, au moins cinq ans sans interruption, si les paysans ont construit dessus des maisons, des abris, des

« moulins à eau primitifs (rustiques) ou si les paysans y auront fait des plantations de vignes ou d'arbres fruitiers, l'expropriation s'effectuant, dans ce cas, à leur profit ».

« Les « taxalistii » et les « jilerii » jouissent des mêmes droits ».

« c) Le terrain rural des « absents »: Absentéiste au sens de la présente loi, est celui qui, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1918 jusqu'à la date du dépôt de la présente loi, a été absent du pays, sans avoir eu à remplir aucune mission officielle à l'étranger.

« Sont exceptées les propriétés rurales jusqu'à 50 jugars.

« Art. 7. — Il est exproprié... etc., etc... »

Ce sont les dispositions susmentionnées seules qui sont d'importance pour pouvoir juger de la requête hongroise.

Si l'on compare la loi pour l'ancien Royaume et celle pour la Transylvanie, il appert :

1° Dans l'ancien Royaume on exproprie les propriétés des *étrangers* (art. 7).

a) Et les propriétés des *absentéistes*, soit qu'ils sont Roumains, soit qu'ils sont étrangers (art. 7b).

Dans la *Transylvanie* on exproprie les propriétés des *absentéistes*, soit Roumains, soit étrangers (art. 6 c.).

Dans la *Transylvanie*, par conséquent, *on n'exproprie pas les propriétés des étrangers qui ne sont pas absents*;

2° Dans l'ancien Royaume, il n'y a pas de limite posée à l'expropriation en tant que la loi ne laisse pas un minimum au propriétaire, qui n'est pas sujet à l'expropriation; tandis que dans la *Transylvanie* l'expropriation des propriétés rurales jusqu'à 50 jugars est exclue (art. 6c).

*Il n'y a donc dans l'expropriation Transylvanienne aucune différence entre les Roumains et les étrangers.*

Il y a dans l'expropriation transylvanienne, comparée à l'expropriation roumaine (ancien Royaume), deux avantages pour les étrangers :

a) Ils ne sont pas expropriés comme tels, mais seulement s'ils sont *absents*; et sous ce rapport ils sont dans une position égale à celle des Roumains.

b) On leur laisse de leur terrain rural un minimum de 50 jugars.

On ne pourrait donc aboutir à une autre conclusion que la suivante :

*La loi sur l'expropriation en Transylvanie répond au critérium exigé par la Délégation hongroise, lors de la Conférence de la Paix.*

*Comparée à la loi de l'ancien Royaume, elle donne même une position plus favorable aux étrangers.*

La lecture de la requête (Zöld) hongroise donne l'impression qu'elle considère la construction de l'*absentéisme* dans la loi transylvanienne comme factice, comme faite expressément au détriment des optants hongrois.

D'après la loi, est considéré comme absent celui qui était absent du pays depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1918 jusqu'au jour du dépôt de la loi (au bureau du Parlement) (art. 6 c.).

La requête Zöld déclare sur ce point : « Il est intéressant que le jour de la déposition de la loi est le 23 mars 1921, date antérieure à celle de l'entrée en vigueur du Traité de Paix de Trianon, qui est le 26 juillet 1921, mais postérieure à la période, pendant laquelle la question du séjour est décisive. La loi a donc, sous un double rapport, effet rétroactif ».

Cette argumentation semble avoir trait au troisième alinéa de l'art. 63 du Traité de Trianon qui dit :

« Les personnes ayant exercés le droit d'option ci-dessus prévu devront, dans les douze mois qui suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté ».

Or, la mise en vigueur du Traité de Trianon est du 26 juillet 1921. Les optants hongrois étaient donc obligés de quitter la Transylvanie et de transporter leur domicile en Hongrie entre le 26 juillet 1921 et le 26 juillet 1922. Par contre, la période d'absence de la loi sur l'expropriation court du 1<sup>er</sup> décembre 1918, jusqu'au 23 mars 1921 (date du dépôt de la loi au bureau du Parlement).

La période d'absence prit donc fin quatre mois avant que la période pour le transport forcé du domicile commençât.

On ne pourrait donc pas argumenter :

« Nous étions forcés d'être absents, puisque nous étions obligés — à cause de notre option — de quitter la Roumanie (Transylvanie) », par la simple raison que l'obligation de quitter la Roumanie ne joue pas dans la question de l'absence envisagée par la loi sur l'expropriation qui ne tient compte que d'une absence entre le 1<sup>er</sup> décembre 1918 et le 23 mars 1921.

Peut-être on dira que les optants hongrois ne pourraient savoir d'avance que, s'ils avaient été absents de 1918 à 1921, ils seraient expropriés en 1922. Mais aussi sous ce point de vue, il n'y a pas de différence avec les Roumains eux-mêmes. Les propriétaires roumains dont les terres avaient été « louées et cultivées par des fermiers sans interruption du 23 avril 1910 au 24 avril 1920 »



(art. 7 b de la loi pour l'ancien Royaume) eux non plus ne savaient pas d'avance que s'ils donnaient leurs terres en location de 1910 à 1920, on les exproprierait en 1921 ou 1922.

La requête (Zöld c. Etat roumain) hongroise se plaint du prix d'expropriation qui, selon la loi transylvanienne, doit être payé aux expropriés. La requête dit à ce sujet : « En échange, une indemnité est promise au requérant en vertu de dispositions assez compliquées de la même loi agraire qui, payée en bons sur l'Etat, espèce d'un emprunt forcé, tout compte fait, atteint à peine « un » pour cent de la valeur réelle de la propriété enlevée ». Et dans l'Annexe de la Duplique le requérant développe cette opinion dans les détails.

L'Art. 50 de la loi transylvanienne dit au sujet du prix :

« Le prix des terrains expropriés est fixé par jugar cadastral, « suivant les catégories et les qualités de la terre. Il est déterminé « à l'aide de tout élément d'appréciation, à savoir : à l'aide du « prix de vente de la terre dans la localité et dans le voisinage en « 1913, à l'aide du prix d'affermage dans la région capitalisée « avec 5 %, à l'aide de l'évaluation faite par les institutions de « crédit, du revenu net par jugar cadastral, de l'impôt foncier et « à l'aide de toute autre donnée recueillie dans les dernières cinq « années précédant l'année 1913. Mais dans aucun cas ce prix ne « dépassera le prix de 1913. Le compte sera fait en lei. Pour la « fixation du prix, le lei est considéré égal à la couronne. Fait « exception, etc., etc. »

Et l'art. 85 ajoute : « Le paiement du prix dû au propriétaire « exproprié peut se faire en numéraire ou en titres de rentes, « amortissables en cinquante ans et portant un intérêt de cinq « pour cent par an. Leur valeur nominale est comptée à l'occa- « sion du paiement comme valeur réelle. Pour la terre expropriée « sur la base des art. 9 et 14, on paie le prix en numéraire. Le « paiement du prix pour les terres expropriées se fait, à toutes « les personnes morales publiques, en rente perpétuelle portant « un intérêt de cinq pour cent par an ».

Ici, il est à noter que le prix est le même pour les Roumains et pour les étrangers; que, par conséquent, les optants hongrois ne sauraient prétendre qu'ils sont traités d'une manière inégale. On trouve dans les discours de M. Titulesco, délégué de Roumanie au Conseil de la Société des Nations, tenus devant le Conseil respectivement le 20 avril et le 5 juillet 1923 (Cf. « La Réforme agraire « en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la « Société des Nations ». Paris, Jouve et Cie, éditeurs 1924), les arguments d'ordre politique, économique et social, qui ont dicté à la loi transylvanienne de fixer le prix des propriétés de la ma-

nière sus-mentionnée. L'orateur démontre que, si l'on avait voulu fixer le prix en or et au comptant, ça aurait coûté à la Roumanie — tout en supposant que l'expropriation coûterait environ 15 milliards de lei — non moins de 15 milliards de francs or. Et que, même si l'on différerait le paiement en or du capital et se bornait à payer les intérêts en or, il aurait fallu payer 750 millions de lei or annuellement, ce qui représenterait, au cours du change d'avril 1923, une annuité de 30 milliards de lei, tandis que le budget entier de la Roumanie est d'environ 13 milliards de lei! (l. c. p. 49).

Dans ces circonstances il y restait comme solution : Différer tout paiement d'or, et quant au capital, et quant aux intérêts, jusqu'au moment où l'opération deviendrait possible, et payer jusqu'alors les intérêts dans la monnaie dans laquelle se font tous les paiements en Roumanie : le leu-papier (*ibidem* p. 49).

Et M. Titulesco de dire : « En effet, le propriétaire reçoit généralement une rente de l'Etat roumain, payable en cinquante ans avec un intrêt de 5 %, une rente payable, non pas en lei d'aujourd'hui, mais en lei tels qu'ils seront au fur et à mesure des cinquante ans à venir. Le propriétaire reçoit donc un titre appelé à se renforcer de jour en jour par le développement économique de la Roumanie; le propriétaire reçoit donc en fait un paiement or, mais différé un certain temps, pour le capital et pour les intérêts » (*Ibidem* p. 49-50).

On ne peut commencer des discussions spéculatives sur la question de savoir si la vie économique en Roumanie s'établira à temps pour rassurer au propriétaire sa valeur or. Faire des reproches au système appliqué, c'est — qu'on s'en rende bien compte — rendre impossible le relèvement économique et financier dans tous les Etats de l'Europe avec monnaie dévalorisée. Qu'on pense à la France, l'Allemagne, la Belgique et à toutes les mesures prises ou à prendre dans ces pays. Il faut aux grands maux les grands remèdes. Si ces remèdes sont appliqués également aux citoyens qu'aux étrangers, ceux-ci n'ont pas à se plaindre.

Le juge *national* n'aurait pas même le droit de juger la valeur intrinsèque de la loi ni même de prendre comme pierre de touche pour l'interprétation de la loi, les dispositions de la Constitution. (Excepté dans les Etats-Unis de l'Amérique du Nord où le juge a ce droit.) Et le juge *international*? Quel juge international? Il n'existe pas dans l'espèce!

Le juge *international* n'existe pas dans l'espèce, car tout l'examen fait ci-dessus concernant la loi sur l'expropriation dans l'ancien Royaume de la Roumanie comparée à celle de la Transylvanie; tout l'examen de la question des *absents*; tout l'examen de la question du prix des terres expropriées, était *superflu dans la*

*matière de la Requête hongroise devant le Tribunal arbitral mixte.* Cet examen n'était fait que pour ne pas passer sous silence les allégations de la requête sur ces points et pour satisfaire au désir de ne pas avoir l'apparence d'éviter la discussion sur la matière elle-même.

Le Tribunal arbitral mixte ne saurait connaître que des réclamations, qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu de l'art. 250 du Traité de Paix. Ces réclamations ne pourraient concerner que la « saisie » ou la « liquidation » conformément à l'art. 232 du même Traité.

*Si l'expropriation pour utilité publique n'est pas une liquidation, elle ne le deviendra pas, si par exemple la loi sur l'expropriation contenait des dispositions moins équitables, soit sur le point des « absents », soit sur le point du prix de l'expropriation.*

*Si le Tribunal arbitral mixte n'était pas compétent de connaître de l'expropriation pour utilité publique, il ne le deviendrait pas par le fait que les optants hongrois sont d'avis que les dispositions dans la loi sur l'expropriation en tant qu'elles concernent l'ABSENCE ou le PRIX ne sont pas équitables.*

Or, l'expropriation pour utilité publique n'est pas une « liquidation » et n'est pas une « mesure de guerre » dans le sens des articles 232 et 250 du Traité de Paix.

On pourrait la considérer comme telle, si l'on avait affaire à une loi d'expropriation faite pour frapper spécialement les ressortissants hongrois, loi dissimulant le caractère de liquidation et de mesure de guerre sous le masque d'expropriation. La réforme agraire de la Roumanie n'a — comme l'histoire le démontre — pas le moins du monde ce caractère de camouflage. Comme il est développé plus haut, c'est le droit commun international qui, après la mise en vigueur du Traité de Paix, reprend ces droits. Le droit commun international permet l'expropriation pour utilité publique des biens des étrangers.

On ne pourrait prétendre à juste titre que l'art. 250 a voulu mettre à l'abri les biens des ressortissants hongrois même du droit commun, même de l'expropriation à cause d'utilité publique. Une telle argumentation ne serait vraiment pas tenable. Elle aurait pour conséquence que le Traité de Trianon (et non pas seulement celui-ci, mais tous les Traités de Paix qui ont mis fin à la guerre mondiale) aurait créé des biens privilégiés, à l'abri de toute mesure que les nécessités de l'Etat où les biens sont situés exigeraient.

Des biens privilégiés, pour combien de temps? La réponse ne pourrait être autre que : « *in perpetuum* ». Il n'y a pas d'autre

logique possible. Si l'expropriation est une « liquidation » défendue en 1924, pourquoi cesserait-elle de l'être en 1934 ou 1944 ? Il n'est pas permis d'aboutir à une telle interprétation qui constitue une violation du droit international commun, sans une disposition expresse.

La Requête hongroise (Zöld) a invoqué la juridiction du Tribunal arbitral mixte, le requérant déclarant lui-même qu'il est *ressortissant hongrois*. Il n'a pas fait appel et il ne pourrait pas faire appel *en tant qu'étranger* (Cf. Prof. Negulesco. « La loi « agraire en Roumanie et son application aux optants hongrois « de Transylvanie » dans la *Revue de Droit international et de « législation comparée*, 1925, n<sup>os</sup> 1-2, p. 29-30) au traité conclu par la Roumanie le 9 décembre 1919 avec les Puissances alliées, Traité concernant la protection des minorités. D'ailleurs, pour les questions qui pourraient surgir d'après ce traité, ce n'est pas le Tribunal arbitral mixte qui serait compétent, mais le Conseil de la Société des Nations. Il n'y aurait lieu de faire ici mention de ce Traité si ce n'était pour faire ressortir que ce Traité ne pourrait donner lieu à une interprétation concernant le problème d'expropriation, autre que celle des articles 232 et 250 du Traité de Trianon. Les stipulations des art. 2 à 8 du Traité des Minorités, que la Roumanie s'engage (art. 1) à reconnaître comme lois fondamentales, contiennent les principes e. a. :

a) Que les ressortissants hongrois qui perdent leur nationalité et acquièrent une nouvelle nationalité (en vertu de l'art. 61 du Traité de Trianon) auront le *droit d'option* (l'art. 3 du Traité des Minorités est identique à l'art. 63 du Traité de Trianon) et qu'ils seront libres de conserver les biens immeubles qu'ils possèdent sur le territoire roumain (art. 3);

b) Que tous les ressortissants roumains seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques, sans distinction de race, de langage ou de religion (art. 8).

Dans le système de la requête hongroise (Zöld) le droit « de conserver les biens immeubles qu'ils possèdent sur le territoire roumain », constituerait un obstacle à l'expropriation pour utilité publique. Mais il va de soi que telle n'a jamais pu être l'intention des Hautes Parties Contractantes.

L'Etat hongrois — et voilà le dernier point à traiter — a porté l'affaire de l'expropriation des optants hongrois à cause de la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, devant le Conseil de la Société des Nations (Cf. l'ouvrage précité « La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations »), et cela en 1923. Le gouvernement hongrois ne

faisait pas appel au Traité des Minorités (probablement puisqu'il s'agissait de l'expropriation *d'étrangers* de sorte que ce Traité n'était pas applicable dans l'espèce). Il invoquait l'intermédiaire du Conseil conformément à l'art. 15 du Pacte de la S. D. N., puisqu'il y avait un différend susceptible d'entraîner une rupture, différend qui n'était pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13. Ce sont les documents officiels mêmes de la Société des Nations qui nous informent du cours que l'affaire a pris devant le Conseil.

Le 23 avril 1923, le Conseil, tout en renvoyant l'affaire à sa session de juillet, chargea le rapporteur, l'Ambassadeur Adatci de faire tous ses efforts pour arriver à un arrangement amiable entre les parties. Le 27 mai 1923, avaient lieu des entretiens devant M. Adatci entre les représentants de la Hongrie et ceux de la Roumanie, en présence des hauts fonctionnaires de la Société des Nations. Le procès-verbal de cet entretien, rédigé par l'Ambassadeur Adatci, constate :

« 1) Sur la question de l'incompatibilité entre la loi roumaine  
« et les dispositions du Traité relatives aux droits des optants hon-  
« grois, il est admis, et les représentants hongrois ne contestent  
« pas, que : le traité ne s'oppose pas à une expropriation des biens  
« des optants pour des raisons d'utilité publique, y compris les  
« nécessités sociales d'une réforme agraire.

« 2) Sur la question de l'absence : En ce qui concerne la con-  
« tradiction invoquée par la requête hongroise, entre le trans-  
« fert obligatoire du domicile des optants hongrois et l'aggrava-  
« tion de l'expropriation pour cause d'absence, il y a lieu de  
« remarquer, et le représentant de la Hongrie ne conteste pas,  
« que la période d'absence prévue par la loi n'a pas coïncidé avec  
« le délai fixé par le traité. Il n'y a donc pas eu impossibilité  
« légale pour les optants d'être présents dans les territoires cédés  
« pendant la période indiquée dans la loi agraire en Transylvanie.  
« Toutefois..., etc., etc...

C'étaient des constatations acceptées par les représentants des deux parties.

Plus tard, le Gouvernement hongrois a désavoué ce que son représentant avait concédé et signé à Bruxelles.

Cette question du désaveu fut longuement discutée dans les Séances du Conseil du 5 juillet 1923. Le Conseil n'accepta pas le désaveu et se rallia à l'opinion *ex. a.* de M. Adatci, que le Gouvernement hongrois ne pouvait plus retirer les constatations et les concessions faites et signées par son représentant. C'est pour cela que le Conseil, dans la même séance du 5 juillet 1923, adopta la recommandation proposée par M. Hymans :

« Le Conseil, après avoir examiné le rapport de M. Adatci, en date du 5 juin 1923 et les documents annexés :

« Approuve ce rapport,

« Prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint et espère que les deux Gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays. Il est persuadé... etc., etc. » (Cf. Procès-verbaux du Conseil de la S. D. N., et le livre précité : « La Réforme agraire en Roumanie », etc., qui relate toutes les discussions verbalement).

Dans le différend entre *l'Etat hongrois* et *l'Etat roumain*, le Conseil de la Société des Nations, dûment saisi de ce différend, a constaté que sur les deux points du différend :

a) Question de compatibilité entre la loi roumaine sur l'expropriation et le Traité de Trianon;

b) Question du sens précis de *l'absence* en rapport avec l'obligation des optants hongrois de quitter la Roumanie, les deux Parties étaient d'accord dans le sens qui est constaté dans le procès-verbal sus-mentionné et dans le rapport de l'Ambassadeur Adatci.

Le Tribunal arbitral mixte se trouve devant une requête d'un ressortissant hongrois contre l'Etat roumain, requête qui sur les deux points précités, défend des thèses qui sont en flagrante contradiction de ce que l'Etat hongrois par son représentant à Bruxelles a concédé et constaté; et en flagrante contradiction de ce que le Conseil a décidé être l'opinion du Gouvernement hongrois.

Pour résumer :

1. Le Tribunal arbitral mixte n'est compétent dans l'espèce que dans les limites de l'art. 250 jo. l'article 232 du Traité de Trianon.

Cette compétence ne va pas au delà des questions de « saisie » et de « liquidation », bref questions de « mesures exceptionnelles de guerre ».

2. L'expropriation à cause d'utilité publique ou sociale n'est pas une « liquidation » ou une « mesure exceptionnelle de guerre » dans le sens des art. 232 et 250.

Un jugement qui considérerait l'expropriation à cause d'utilité publique ou sociale comme une liquidation ou une mesure exceptionnelle de guerre, serait :

*Contraire* à la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice internationale; *contraire* à la genèse du Traité de Trianon.

3. Il serait contraire au sens des mêmes articles 232 et 250 si, pour éluder les dispositions de ces articles, on voulait introduire sous l'étiquette de « expropriation » des mesures qui, en vérité, constituent une « liquidation » faite au détriment des optants hongrois.

4. Les lois sur la réforme agraire en Roumanie et dans l'espèce celle sur l'expropriation dans la Transylvanie, n'a pas ce caractère d'une mesure de « liquidation » munie de l'étiquette de « expropriation », mais c'est une loi *bona fide* d'expropriation, loi qui est dure pour Roumains et étrangers tous les deux.

5. Il s'ensuit de ce qui précède que le Tribunal arbitral mixte Hugaro-roumain n'est pas compétent de connaître de la Requête Zöld contre l'Etat roumain, et des Requêtes pareilles.

La Haye, le 15 octobre 1926.





## SUPPLÉMENT<sup>(1)</sup>

---

(1) Les études de MM. les Professeurs J.-L. Brierly, A. Pearce Higgins, Edouard His et Walther Schucking étant arrivées chez l'imprimeur avec retard, nous avons été obligés de les publier à la fin du volume, sous forme de *Supplément* ci-après ; en fait, elles appartiennent à la *Première Partie* du volume.



# The Case of the Hungarian Optants before the Council of League of Nations<sup>(1)</sup>

## OPINION

BY

J.-L. BRIERLY

*Chichele Professor of International Law and Fellow  
of All Souls College, Oxford*

---

I am asked to give my opinion on the two questions following :

1) Under Article 11 of the Covenant and Article 239 of the Treaty of Trianon, can the Council refuse to nominate an auxiliary judge ?

2) Should the Council refer to the Permanent Court of Justice at the Hague for an advisory opinion on the rulings which it has suggested to the litigants ?

The controversy between Roumania and Hungary out of which these two questions arise has been protracted and complicated, but the questions addressed to me are specific, and the following passages taken from the report presented by Sir Austen Chamberlain to the Council of the League on September 17th, 1927, contain a non-controversial statement of facts, which is sufficient to explain how the questions arise.

"From December 1923 onwards, a number of applications from Hungarian nationals or optants owning lands in the territories transferred to Roumania were submitted to the secretariat of the Roumano-Hungarian Mixed Arbitral Tribunal, provided for in Article 239 of the Treaty of Trianon, asking, among other mat-

---

(1) Ci-après, à la page 571, on trouvera la traduction de cette étude en français.

ters, that the Tribunal should declare that the measures restricting their right of ownership, which had been applied to their movable and immovable property by the Roumanian State, were contrary to the provisions of Article 250 of the Treaty of Trianon, and that it should order the Roumanian State to make restitution.

"In 1925, the Roumanian Government submitted applications objecting to the jurisdiction of the Tribunal. After hearing the counsel of the two parties between December 15th and 23rd, 1926, the Tribunal, on January 10th 1927, declared itself competent, in virtue of Article 250, paragraph 3, of the Treaty of Trianon, and called upon the defendant (Roumania) to forward her reply within a period of two months.

"On February 24th, 1927, Roumania informed the Tribunal that she would refrain from submitting her reply regarding the substance of the question and that, consequently, her arbitrator would no longer sit in connection with any of the agrarian matters brought forward by Hungarian nationals. At the same time, she submitted to the Council, in virtue of Article 11, paragraph 2, of the Covenant, a request to allow her to acquaint the Council with the reasons on which her attitude was based.

"This question came before the Council on March 7th, 1927. The Roumanian representative explained the reasons which had led the Roumanian Government to withdraw its arbitrator from the Tribunal.

"The Hungarian representative asked the Council to appoint, in accordance with the Treaty of Peace, two deputy members to enable the Tribunal to continue its work."

Sir Austen Chamberlain went on to state that the Council appointed a Committee of Three, with himself as rapporteur, to examine the question; that this Committee had failed in its attempts to induce the parties to reach a settlement by methods of conciliation, and had therefore been compelled to undertake, with the assistance of certain eminent legal authorities, an examination of the question of the Mixed Arbitral Tribunal's jurisdiction.

As a result of this examination the Committee defined three principles which, in their opinion, the acceptance of the Treaty of Trianon had made obligatory for Roumania and Hungary. These principles were :

"1) The provisions of the peace settlement effected after the war of 1914-18 do not exclude the application to Hungarian

nationals (including those who have opted for Hungarian nationality) of a general scheme of agrarian reform.

"2) There must be no inequality between Roumanians and Hungarians, either in the terms of the Agrarian law, or in the way in which it is enforced.

"3) The words 'retention and liquidation' mentioned in Article 250, which relates only to the territories ceded by Hungary, apply solely the measures taken against the property of a Hungarian in the said territories and in so far as such owner is a Hungarian national."

These are the "rulings" referred to in the second question submitted to me.

### QUESTION I

The contention of the Hungarian Government on this point may be stated in words used by Count Apponyi in the Council on the 17th September 1927.

"Article 239 of the Treaty of Trianon and the annexed paragraph A lays down absolutely that, in cases where, for some reason, a seat on a Mixed Tribunal becomes vacant, and when the State which had appointed this judge has not, within a period of one month, arranged for his replacement, the Council is to act in accordance with the terms of the same articles of the Treaty, that is to say, it shall appoint two persons who are nationals of countries which were neutral during the war, from which persons the other party shall choose the substitute judge to take the place of the one who has been withdrawn. It is not exact, therefore, to state that we have asked the Council to appoint this judge. We do not ask a favour for ourselves. We have merely stated before the Council that this is an absolute obligation imposed by the Treaty."

In my opinion this argument cannot be sustained for two reasons : 1) it neglects the fact that the Council is seised of the matter under paragraph 11 of the Covenant and 2) it does not correctly state the provisions of Article 239 of the Treaty of Trianon.

Under Article 11 of the Covenant (which is also Article 11 of the Treaty of Trianon), paragraph 2, it is declared "to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to:

disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends. "It is indisputable that in the present case circumstances "affecting international relations" in the way described have been brought to the attention of the Council ; for this state of things is a fact, whatever view we may hold of the responsibility for it having been brought about, and it is a fact, which the Council, acting under Article 11, clearly cannot neglect. What action, therefore, does the Article prescribe to the Council in an event such as has arisen ? Paragraph 2 contains no specific directions at all ; but in the case dealt with in paragraph 1, of "any war or threat of war", "the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations," and it can hardly be contended that the duty of the Council under paragraph 2 is different. If this is so, it means that the Council is absolutely free to determine, in the light of its own appreciation of all the circumstances, what action is "wise and effectual to safeguard the peace of nations", or in other words that its action is intended to be political and not judicial. Unless therefore it can be said that the discretion conferred by Article 11 is in some way restricted by Article 23g, it is clear that the Council *may* refuse to nominate an auxiliary judge, and indeed *must* refuse to do so if it deems that such a nomination would not promote the interests of peace and good understanding.

Does then Article 23g restrict the discretion of the Council under Article 11 ?

To answer this question the following considerations are relevant. In the first place if the words of Article 23g were peremptory, which in fact they are not, there would be a conflict of duties under the same Treaty, between which it would be necessary for the Council to choose. But the duty, if any, under Article 23g is merely incidental to the general functions of the Council; for the Council is there introduced merely as part of the machinery for constituting Mixed Arbitral Tribunals. But the Council is much more than an adjunct of the Mixed Arbitral Tribunals, and its paramount function, which is the promotion of international peace, is contained in the Covenant. If, therefore, the two duties conflict, it is manifestly right that the Council should prefer its duty under Article 11.

Secondly, it is difficult to see how the alleged or any other duty can be imposed on the Council by a Treaty to which many of the States which are members of the Council are not even parties.

Thirdly, in my opinion, it is impossible to read an imperative

direction to the Council into the language of Article 239. That Article relates to the constitution of Mixed Arbitral Tribunals between each of the Allied and Associated Powers on the one hand and Hungary on the other hand; and the relevant provisions are these :

"Each such Tribunal shall consist of three members. Each of the Governments concerned shall appoint one of these members. The President shall be chosen by agreement between the two Governments concerned.

"In case of failure to reach agreement, the President of the Tribunal and two other persons, either of whom may in case of need take his place, shall be chosen by the Council of the League of Nations...

"If in case there is a vacancy a Government does not proceed within a period of one month to appoint as provided above a member of the Tribunal, such member shall be chosen by the other Government from the two persons mentioned above other than the President". And paragraph 1 of the Annex to the Article adds :

"Should one of the members of the Tribunal either die, retire, or be unable for any reason whatever to discharge his functions, the same procedure will be followed for filling the vacancy as was followed for appointing him."

The draftsmanship of the Article is curious. It contemplates that the Council should choose a President and two substitute members in a certain event, namely, "in case of failure to reach agreement", (in the French text the words are "*au cas où cet accord ne pourrait intervenir*"), words which clearly have reference to the possibility that the two parties might fail to agree in the choice of a President. But the event that has happened in the present case is that Roumania has informed the Tribunal that her arbitrator will no longer sit to hear matters arising out of the Roumanian Agrarian reforms. Even if we assume that this Roumanian action has created a "vacancy", all that the Article actually says is that in that event a substitute for the Roumanian member "shall be chosen by the other Government from the two persons mentioned above other than the President", that is to say, from two persons chosen by the Council because of the failure of the parties to reach agreement on the choice of a President, an event which has not occurred. No doubt, *ut res magis valeat quam pereat*, we are entitled to read into the Article a power in the Council to nominate the two persons in the event of a vacancy, but when the suggestion is, as here, that the Article imposes, in Count Apponyi's words, an "absolute obligation" on the Council, it is relevant to point out that the present diffi-

culty is actually, on the terms of the Article, a *casus omissus*. At the most it may be said that the Article *assumes* that the Council will appoint the two substitutes; but the mere fact that the Tribunal cannot function unless the Council does so cannot of itself by implication create an obligation on the Council to make the appointments, and no such obligation is contained in the words of the Article.

#### QUESTION 11

The power of the Council to ask for an Advisory Opinion from the Permanent Court arises under Article 14 of the Covenant, which declares, "the Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly". The Council therefore has the right, if it thinks fit, to ask for an Advisory Opinion on the rulings which it has suggested to the litigants.

But the question submitted to me is whether the Council "should" do so, and to that the short and sufficient answer appears to me to be that there are no circumstances whatever in which the Council is under an *obligation* to take this course, which can never be more than one among possible alternative courses for its consideration. In the present case the Council has presumably hitherto taken the view, that this course would not be "wise and effectual to safeguard the peace of nations", and I am not asked to give, and it would be presumptuous in me to offer, any opinion on this view, beyond saying that it is clearly a view which the Council is within its legal rights in taking. In regard to this question, as in regard to question 1, the Council is bound both by the letter and by the spirit of the Covenant to take whatever course it regards as most likely to conduce to the restoration of a good understanding between the parties.

November 26th, 1927.

---



# Affaire des Optants Hongrois devant le Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>

## AVIS CONSULTATIF

DE

M. J.-L. BRIERLY

*Chichele Professor of International Law and Fellow  
of All Souls College, Oxford.*

On m'a demandé mon avis sur les deux questions suivantes :

1° En vertu de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil a-t-il le droit de refuser de procéder à la nomination d'un juge auxiliaire ?

2° Le Conseil devrait-il s'adresser au Tribunal permanent de Justice à La Haye en vue d'obtenir son avis concernant les décisions qu'il aurait lui-même proposées aux contestants ?

La controverse entre la Roumanie et la Hongrie qui a donné lieu à ces deux questions est compliquée et existe depuis longtemps, mais les questions qui me sont ainsi posées ont un caractère précis et les passages cités ci-dessous, recueillis du rapport présenté le 17 septembre 1927 par Sir Austen Chamberlain devant le Conseil de la Société des Nations, contiennent un exposé des faits sur lesquels il ne peut y avoir de controverse, exposé qui expliquera d'une manière suffisante comment lesdites questions ont surgi.

« Dès l'année 1923, furent déposées au Secrétariat du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, prévu à l'article 239 du Traité de Trianon, un certain nombre de requêtes de ressortissants ou

---

(1) Nous présentons ici la traduction en français de la précédente étude publiée en anglais (*supra* p. 563).

optants hongrois ayant des propriétés dans les territoires transférés à la Roumanie, demandant, entre autres, au Tribunal de déclarer que les mesures restrictives du droit de propriété appliquées à leurs meubles et à leurs immeubles par l'Etat roumain étaient contraires aux stipulations de l'article 250 du Traité de Trianon et de condamner ledit Etat à la restitution.

« En 1925, le Gouvernement roumain déposa des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du tribunal. Celui-ci, après avoir entendu les avocats des deux parties du 15 au 23 décembre 1926, se déclara compétent le 10 janvier 1927, en vertu de l'article 250, paragraphe 3, du Traité de Trianon, et enjoignit au défendeur (Roumanie) de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

« Le 24 février 1927, la Roumanie fit savoir au tribunal qu'elle s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que, en conséquence, son arbitre ne siégerait plus pour aucune des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. Elle saisit en même temps le Conseil, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, d'une requête tendant à lui permettre de porter à la connaissance du Conseil les raisons qui ont dicté son attitude.

« Le Conseil fut saisi de cette question le 7 mars 1927.

« Le représentant roumain exposa les raisons pour lesquelles le Gouvernement roumain avait retiré son arbitre du tribunal.

« Le représentant hongrois demanda au Conseil de procéder, conformément au Traité de Paix, à la nomination des deux membres suppléants pour mettre le Tribunal à même de poursuivre son travail. »

Sir Austen Chamberlain a déclaré, ensuite, que le Conseil avait nommé un Comité de Trois, y compris lui-même comme rapporteur, pour examiner la question ; que ce Comité n'avait pu faire intervenir un accord entre les parties par voie de conciliation, et que, en conséquence, il s'était trouvé dans l'obligation d'entreprendre, avec le concours de certaines personnalités juridiques, l'examen de la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte.

A la suite de cet examen, le Comité a précisé trois principes qui, à son avis, s'imposent à la Roumanie et à la Hongrie en tant que signataires du Traité de Trianon. Ces principes sont les suivants :

1) Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

2) Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

3) Les mots « saisie ou liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

Telles sont les décisions auxquelles il est fait allusion dans les questions qui m'ont été posées.

## QUESTION I

La thèse soutenue par le Gouvernement hongrois sur ce point se trouve exposée dans la déclaration faite le 17 septembre 1927 par le Comte Apponyi devant le Conseil :

« L'article 239 et le paragraphe 1 de l'annexe audit article établissent de façon péremptoire que, dans le cas où, pour une raison quelconque, un siège devient vacant à un Tribunal arbitral mixte, si, dans le délai d'un mois, l'Etat qui avait délégué le membre démissionnaire ou décédé ne pourvoit pas à son remplacement, le Conseil doit agir selon les indications de ces mêmes articles du Traité, c'est-à-dire désigner deux personnes appartenant aux pays qui avaient été neutres pendant la guerre, parmi lesquelles l'autre partie choisirait le juge suppléant pour remplacer le membre retiré. Il n'est donc pas exact de dire que nous avons adressé au Conseil la prière de nommer ce membre. Ce n'est pas une grâce que nous demandions pour nous ; nous avons simplement constaté devant le Conseil qu'il y avait là une obligation péremptoire, imposée par le Traité. »

J'estime, pour deux raisons, que cette thèse n'est pas valable : 1° elle ne tient pas compte du fait que le Conseil est saisi de la question en vertu de l'article 11 du Pacte, et 2° elle ne cite pas textuellement les dispositions de l'article 239 du Traité de Trianon.

L'article 11 du Pacte (qui est également l'article 11 du Traité de Trianon), paragraphe 2, dit : « Il est déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. » Dans le cas actuel, il est indiscutable que des circonstances « de nature à affecter les relations internationales »

dans le sens dudit article ont été portées à la connaissance du Conseil ; l'on se trouve en présence d'une situation de fait, quelle que soit l'opinion que l'on se fasse quant aux responsabilités, et c'est un fait que le Conseil, agissant en vertu de l'article 11, ne peut passer sous silence. Quelle est donc la procédure prévue par cet article pour que le Conseil puisse faire face à une telle éventualité ? Le paragraphe 2 n'indique aucune procédure définie ; mais, pour le cas « de guerre ou menace de guerre » faisant l'objet du premier alinéa, « la Société doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations », et on ne peut guère prétendre que le devoir du Conseil en vertu du deuxième alinéa soit différent. S'il en est ainsi, on doit comprendre que, selon son appréciation de toutes les circonstances, le Conseil a toute liberté de décider quelles sont « les mesures propres à sauvegarder la paix des Nations » ; en d'autres termes, que son intervention doit avoir un caractère politique et non juridique. Dans ces conditions, à moins d'admettre que le pouvoir discrétionnaire qu'il doit exercer en vertu de l'article 11 est en quelque sorte limité par l'article 239, il est évident que le Conseil *peut* refuser de nommer un juge auxiliaire et *doit*, en effet, refuser de procéder à cette nomination s'il estime qu'une telle nomination n'est pas dans l'intérêt de la paix et de la bonne entente entre nations.

L'article 239 limite-t-il alors le pouvoir discrétionnaire du Conseil en vertu de l'article 11 ?

Pour répondre à cette question, les observations suivantes s'imposent : Premièrement, si les termes de l'article 239 sont péremptoires, — et en fait ils ne le sont pas —, il y aurait contradiction entre les devoirs à remplir en exécution du même Traité entre lesquels le Conseil aurait à choisir. Mais le devoir, si devoir il y a, en vertu de l'article 239, n'est qu'une conséquence fortuite des attributions du Conseil dans leur ensemble, car le Conseil n'y est mentionné qu'en tant que partie du mécanisme créé pour la constitution des Tribunaux arbitraux mixtes. Mais le Conseil est bien plus qu'un attribut des Tribunaux arbitraux mixtes et son devoir principal, l'encouragement à la paix internationale, est prévu par le Pacte. Si donc il y a contradiction entre les deux devoirs, il est manifestement logique que le Conseil préfère celui que lui impose l'article 11.

Deuxièmement, il serait difficile d'admettre que le prétendu devoir, ou tout autre devoir, pût être imposé au Conseil par un Traité qui n'a même pas été signé par plusieurs Etats représentés audit Conseil.

Troisièmement, j'estime qu'il est impossible d'interpréter les

termes de l'article 239 comme constituant des instructions impérieuses au Conseil. Cet article se rapporte à la constitution de Tribunaux arbitraux mixtes entre les Puissances alliées et associées d'une part, et la Hongrie d'autre part, et les dispositions pertinentes sont les suivantes :

« Chacun de ces Tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des Gouvernements intéressés désignera un de ces membres. Le président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés. »

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations. .... »

« Si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président. » Le paragraphe 1 de l'annexe ajoute :

« En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal ou si un membre du Tribunal se trouve, pour une raison quelconque, dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement. »

La rédaction de l'article en question est assez curieuse. Elle envisage la possibilité pour le Conseil de choisir un Président et deux membres suppléants dans un cas déterminé, c'est-à-dire « au cas où cet accord ne pourrait intervenir », rédaction qui se réfère évidemment à la possibilité pour les deux parties de ne pas arriver à un accord sur le choix d'un Président. Mais dans cette question, la situation est la suivante : la Roumanie a informé le Tribunal que l'arbitre roumain ne siégerait plus lorsqu'il s'agirait de discuter des questions relevant des réformes agraires en Roumanie. Même en admettant que la décision prise par la Roumanie ait provoqué une vacance au sein du Tribunal, tout ce que l'article stipule réellement c'est que dans cette éventualité un suppléant au membre roumain « sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président », c'est-à-dire, parmi deux personnes désignées par le Conseil à défaut d'un accord entre les parties sur le choix d'un Président, — éventualité qui ne s'est pas réalisée ici —. Sans doute, *ut res magis valeat quam pereat*, est-on en droit d'interpréter l'article en ce sens qu'il confère au Conseil le pouvoir de nommer deux personnes en cas de vacance, mais lorsque l'on prétend comme dans le cas actuel, que l'article en question im-

pose au Conseil « une obligation péremptoire », selon l'expression employée par le Comte Apponyi, il y a lieu de faire remarquer que la présente difficulté provient réellement d'un *casus omissus*. Tout au plus, peut-on dire que l'article suppose que le Conseil nommera les deux suppléants, mais le seul fait que le Tribunal ne peut fonctionner, si le Conseil ne procède pas à cette nomination, ne peut en lui-même imposer implicitement au Conseil l'obligation de pourvoir à ces nominations, et on ne peut déduire aucune obligation de ce genre du texte de cet article.

## QUESTION II

Le droit du Conseil de solliciter un avis consultatif de la Cour Permanente découle de l'article 14 du Pacte, qui déclare que « la Cour donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point, dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Le Conseil a donc le droit de demander, s'il le juge nécessaire, un avis consultatif sur les décisions qu'il a proposées aux contestants.

Mais la question qui m'a été soumise est la suivante : le Conseil « devrait-il » demander cet avis consultatif ? Il me semble qu'il suffit de répondre simplement que le Conseil n'est en aucune circonstance dans l'obligation de suivre cette procédure, procédure qui en tout temps ne peut être qu'une alternative parmi plusieurs devant retenir son attention. Dans le cas actuel, il est à supposer que jusqu'à présent le Conseil s'est rallié à l'opinion qu'une telle procédure ne serait pas « propre à sauvegarder efficacement la paix des Nations » ; on ne me demande pas mon opinion sur cette manière de voir et il serait présomptueux de ma part de l'exprimer ; je me bornerai à dire que, au point de vue juridique, l'attitude prise par le Conseil est pleinement justifiée. En ce qui concerne cette question ainsi que la question I, le Conseil est tenu, par le texte et par l'esprit du Pacte, de suivre la procédure qui, à son avis, lui semble la mieux calculée pour restaurer une bonne entente entre les parties.

Le 26 novembre 1927.

---

# The case of the Hungarian Optants before the Council of League of Nations <sup>(1)</sup>

## OPINION

BY

A. PEARCE HIGGINS, C. B. E., K. C., LL. D.

*Whewell Professor of International Law in the University  
of Cambridge, Membre de l'Institut de Droit International.*

---

### I

I am asked to advise on two questions arising out of a dispute between Roumania and Hungary on the position of those Hungarians who were residents in that part of the former Hungarian Kingdom which was ceded to Roumania by the Treaty of Trianon as regards the application to them of the agrarian legislation of Roumania. Under this legislation a large quantity of land was expropriated for the benefit of the peasantry, and, in consequence of the great fall in the value of the Roumanian currency the amounts provided for by way of compensation have fallen so low that the Hungarian Government contends that the compulsory expropriation of the Hungarian owners who have opted for their original nationality amounts to "retention or liquidation" contrary to the provisions of Article 250 of the Treaty.

The question was raised before the Mixed Arbitral Tribunal established under Article 239 of the Treaty of Trianon, and the Roumanian Government, although appearing before the Tribunal stated that it did so only out of a feeling of respect for it, but declared that it was unable to recognize its competence

---

(1) Ci-après, à la page 384, on trouvera la traduction de cette étude en français.

in the matter. The Tribunal having declared itself competent, the Roumanian judge dissenting, Roumania withdrew the judge she had nominated, and appealed to the Council of the League of Nations under Art. XI of the Covenant. Hungary also appealed to the same body to fill the vacancy alleged to exist by the withdrawal of the Roumanian judge, under the terms of Art. 239 of the Treaty of Trianon.

The matter was before the Council of the League in September 1927, and after the Council had taken the opinion of six jurists, it adopted the recommendations of the Committee of Three to whom it had entrusted the consideration of the whole question at a meeting in March 1927. The Council instead of accepting the point of view of either of the disputants hoped that they would accept the three principles laid down in the report of the Committee of Three as presented to it by Sir Austen Chamberlain, the Rapporteur, and that Roumania would reinstate her judge on the Mixed Arbitral Tribunal. Roumania has indicated her willingness to accept the recommendations of the Council, but Hungary refuses to do so.

The Report of the Committee of Three contained a recommendation as follows : — "In the event of a refusal by Hungary, the Committee considers that the Council would not be justified in appointing two deputy members in accordance with Article 239 of the Treaty of Trianon." This portion of the Report was deferred by the Council.

At the meeting of the Council on the 19th September, Hungary proposed that the permanent Court of International Justice be asked for an advisory opinion on the three propositions contained in the Report.

I am asked by the Roumanian Government to advise on the two following questions :

1. Under Article XI of the Covenant of the League of Nations and Article 239 of the Treaty of Trianon, can the Council of the League refuse to nominate an auxiliary judge (*juge suppléant*) ?

2. Should the Council of the League refer to the Permanent Court of International Justice for an Advisory Opinion the rules which it has suggested to the Roumanians and Hungarians for the settlement of their dispute ?

## II

It does not appear to me to be necessary to deal in any great detail with the facts relating to this dispute which has been



before the Council since 1923 ; an adequate summary is given in the Report of the Committee of Three presented to the Council on the 17th September 1927. Neither is it necessary to consider the competence of the Mixed Arbitral Tribunal to deal with cases involving the application of the Roumanian Agrarian legislation, nor whether the plea of *res judicata* urged by Hungary is valid. The questions of importance are the competence of the Council in the dispute and its powers in regard to the nomination of two deputy members of the Tribunal, and its position in regard to the request of Hungary to obtain an Advisory Opinion from the Permanent Court of International Justice.

It may be noted that the Covenant of the League is an integral part of the Treaty of Trianon ; the whole treaty has, therefore, to be considered as one instrument.

The two parties to this dispute have on several occasions recognized the competence of the Council in relation to their differences arising out of the Roumanian agrarian legislation.

1) Hungary, by a letter of the 15th March, 1923, appealed to Article XI, par. 2, of the Covenant, and asked the Council to pass on the legality of the legislative and administrative provisions of the Roumanian agrarian laws and to say that they were contrary to the provisions of Article 250 of the Treaty of Trianon, and to order the restoration of property taken from Hungarian optants, together with damages for the wrongs done. After lengthly negotiations under the chairmanship of M. Adatci, a compromise was arrived at which was subsequently repudiated by Hungary.

2) In February, 1927, Roumania submitted to the Council under the same Article of the Covenant (XI, par. 2) a request to be allowed to acquaint the Council with her reasons for withdrawing her judge from the Mixed Arbitral Tribunal for all cases involving the application of her expropriation laws to Hungarian optants.

3) Hungary has requested the Council to act under Article 239 of the Treaty of Trianon and in consequence of the withdrawal of the Roumanian member of the Mixed Arbitral Tribunal to nominate two deputy members.

4) Hungary has made the further request to the Council to ask for an Advisory Opinion of the Permanent Court on the three proposals contained in the Report of the Committee of Three to whom the Council entrusted the detailed examination of the case.

That both parties have appealed to the Council under Article XI is a recognition of the fact that the continuance of the dispute is affecting the international relations of the two powers and threatens to disturb the peace or the good understanding on which peace between the two nations depends. It is important to notice that the appeal was not made under Articles 239 or 250 of the Treaty of Trianon, but only when the matter was before the Council did Hungary appeal to these articles. Article XI does not lay down in precise terms what the Council or Assembly, as the case may be, is to do when their attention has been drawn to disturbing factors in international relations, but under the first paragraph of this article which deals with war or the threat of war it is provided that the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. Under articles XII, XIII, and XV, provision is made for arbitration or submission to the Council of disputes between States. Speaking of Article XI Sir Frederick Pollock says: "Quite apart from the specific procedure outlined in Articles XII-XV, the League is hereby invested in case of any apparent danger to the general peace, with a large authority which can be exercised, according to the nature of the case, by inquiry, free conference, mediation or timely warning to any Power outside the League;" and, I would add, within it. (*The League of Nations*, 2nd ed. p. 137)

The competence of the Council is thus extremely wide. It may deal with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world (art. 4, par. 4) and any member not represented on the Council is to be invited to send a representative to sit as a member at any meeting during the consideration of matters specially affecting the interests of the member. This has been done, and a Hungarian delegate is a member of the Council for the purpose of the consideration of this dispute.

It may be urged that for the Council to intervene in a dispute on a question which the parties had referred to arbitration would be to imperil the whole system of arbitration.

On general principles, where there has been a clear agreement between the parties to refer a definite matter to arbitration, and where there is no question as to the competence of the Court, the Council ought not, under Article XV, to intervene. But this is not the case under consideration. Hungary first appealed to the Council in 1923 on the question of the legality of the Roumanian agrarian legislation before taking any steps to bring the matter of their validity in regard to Hungarian Optants before the Mixed Arbitral Tribunal. Such an act might well be

construed to indicate that the Hungarian Government had grave doubts as to the competency of the Tribunal to deal with the question. Roumania raised no objection to the competence of the Council to deal with the matter.

Furthermore, though the argument under consideration might have some weight if the Council had intervened on the initiative of a third party, or even of one of the parties, in this case both parties have at different times appealed to the Council on the fundamental subject of the dispute, and have based their appeal on the same article of the Covenant, and not on either of the relevant articles of the Treaty of Trianon.

I think that the Council has acted within its competence in formulating the three principles which it recommends to the parties for their acceptance. The dispute turns on the competence of the Mixed Arbitral Tribunal to deal with cases involving the application of the agrarian legislation of Roumania.

Roumania contends that it is wholly incompetent to deal with such cases, and refuses to acknowledge the validity of the decision affirming its competence. The Council has not accepted the point of view of either party. In its recommendations it does not purport to act as a Court of Appeal over-ruling the decision of the Arbitral Tribunal, but it makes proposals whereby the Tribunal may work more effectively if and when Roumania reinstates her judge.

### III

The Committee of Three proposed that if Hungary refused to accept the suggestions put forth, the Council should refrain from appointing the two substitute members of the Tribunal under Article 236 of the Treaty of Trianon. It is urged that the Council would not be justified in so acting; that the action of the Council under the Article referred to is mechanical, — a mere matter of procedure, on which it has no choice. The Article makes provision for the establishment of the Tribunal and provides for the situation which may arise if the Tribunal is not set up owing to the parties failing to agree as to the members. In such case the President and two other persons are to be chosen by the Council, such persons to be nationals of a Power that remained neutral during the late war. The Article then proceeds to consider another case where a vacancy occurs after the Tribunal has come into being. When this happens, if a Government does not proceed within one month to appoint a member of the Tribunal, such member shall be appointed by the other Government from the two persons before mentioned,

other than the President. The article does not indicate in what ways the vacancy is to arise ; normally death or resignation would be the causes of a vacancy. In this case, the Roumanian Government has withdrawn its nominee so far as concerns one class of cases. Does this constitute such a vacancy as is contemplated by the Article ? I do not think that the Council is precluded from examining the whole situation, and deciding whether there is in fact such a vacancy. The Council may justly envisage the situation which might possibly arise should it decide that a vacancy existed, and should proceed to the nomination of the two deputy-members of the Mixed Arbitral Tribunal without the previous acceptance by the parties of their recommendations. In this connection an important consideration would present itself to the Council that there was the possibility that when cases involving the Roumanian agrarian legislation were decided by the Tribunal against the Roumanian Government, that Government might refuse to implement its findings. In such a case there would be a violation of Subsection (g) of Article 239, under which the parties agree to regard the decisions of the Tribunal as final and conclusive. If this situation arose, the tension between the two States would be still further increased ; there would be a failure to carry out an arbitral award, and the Council would then be appealed to under Article XIII, par. 4 to "propose what steps should be taken to give effect thereto." There would then arise a "dispute likely to lead to a rupture" which the parties to the Covenant agree to submit to the Council under Art. XV. Thus the whole matter would again come before the Council. The Council, therefore, had the right and the duty to appreciate the whole situation in deciding the question whether there is such a vacancy as calls for the exercise by them of their function of nominating two persons under Article 239 of the Treaty of Trianon. The action of the Council is not purely mechanical. The Council was thus justified in keeping its prime function in mind, that of maintaining peaceful relations between the members of the League. The appointment of the two deputy members of the Mixed Arbitral Tribunal would not be the end of the dispute between the parties.

#### IV

There remains the question of submitting the three rules which the Council has proposed for the acceptance of the parties to the Permanent Court of International Justice for an Advisory Opinion. By Art. XIV of the Covenant "the Court may

also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or the Assembly." The question of a reference to the Court is thus left wholly to the discretion of the Council or Assembly, and it would appear that the Court is also left with discretionary powers to give or withhold an opinion. The important question arises whether the Council can refer a question to the Permanent Court by a majority of its members. This has never, so far as I am aware, been definitely settled. In a case where both parties to the dispute do not agree to a reference, and the question is not merely one of procedure, but one where an Opinion would in effect decide the substance of the case, I am of opinion that the Council must be unanimous, including the parties, who, for the purpose of the pending cause, are members of the Council. In this case the Opinion of the Permanent Court would in effect be an arbitral award, and it is a principle of International Law that no State can, without its consent, be compelled to submit its dispute with another State to arbitration. States will not submit to arbitration questions involving their independence, and independence is menaced whenever a State is prevented from doing or not doing anything which an independent State may justly do or refrain from doing (J. Westlake. *International Law, Peace* 356). Such is the view which Roumania takes of the situation. It is because it is recognized that there are cases, — even those which involve legal considerations and the construction of treaties — which may affect a State's independence that treaties have made provision for the establishment of permanent Commissions of Conciliation. The Council exercises the functions of such a permanent Commission. It has acted on legal principles and under expert legal advice, and in this dispute both parties have appealed to it, and by its findings they should be guided.

The answers I give to the two questions submitted to me are:—

1. Under Article XI of the Covenant of the League of Nations and Article 239 of the Treaty of Trianon, the Council of the League can refuse to accede to the Hungarian request for the nomination of two deputy members of the Mixed Arbitral Tribunal.

2. The Council of the League is under no obligation to refer to the Permanent Court of International Justice for an Advisory Opinion the rules which it has suggested to the Roumanian and Hungarian Governments for the settlement of their dispute.

Cambridge. — 28 Nov. 1927.

# Affaire des Optants Hongrois devant le Conseil de la Société des Nations<sup>(1)</sup>

## AVIS CONSULTATIF

DE

M. A. PEARCE HIGGINS, C. B. E., K. C., LL. D.

*Whewell Professor of International Law in the University  
of Cambridge, Membre de l'Institut de Droit International.*

---

### I

On me demande de donner un avis sur deux questions qui ont surgi par suite du différend entre la Roumanie et la Hongrie au sujet de la situation des ressortissants hongrois domiciliés dans la partie du territoire de l'ancien Royaume hongrois cédée à la Roumanie en vertu du Traité de Trianon, en ce qui concerne l'application à ces ressortissants de la loi agraire roumaine. En exécution de cette loi, un grand nombre de propriétés foncières furent saisies en faveur des paysans, et en raison de la chute de la monnaie roumaine, les sommes versées à titre d'indemnités sont tombées à une valeur tellement minime que le Gouvernement hongrois prétend que la dépossession des propriétaires hongrois, qui ont opté pour leur nationalité primitive, équivaut à une « saisie ou liquidation » contraire aux dispositions de l'article 250 du Traité.

La question fut soulevée devant le Tribunal arbitral mixte établi en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, et le Gouvernement roumain a déclaré qu'il s'adressait au Tribunal en signe du respect qu'il lui témoignait, mais a fait savoir qu'il ne pouvait reconnaître sa compétence en cette affaire. Le Tribunal

---

(1) Nous présentons ici la traduction en français de la précédente étude publiée en anglais (*supra* p. 577).

s'étant déclaré compétent, et l'arbitre roumain ayant voté contre cette décision, la Roumanie retira l'arbitre nommé par elle et porta l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article XI du Pacte. La Hongrie s'est également adressée au Conseil en vue de pourvoir, en application de l'article 239 du Traité de Trianon, à la vacance qui, d'après elle, résultait du retrait de l'arbitre roumain.

L'affaire a fait l'objet d'un examen de la part du Conseil de la Société des Nations au mois de septembre 1927, et après avoir obtenu l'avis de six juristes, ce Conseil a adopté les propositions du Comité des Trois auquel il avait confié l'étude de toute la question au cours d'une séance tenue en mars 1927. Le Conseil, au lieu d'accepter la manière de voir de l'un ou de l'autre des contestants, avait espéré que ces derniers accepteraient les trois principes exposés dans le rapport du Comité des Trois, tel qu'il lui a été présenté par Sir Austen Chamberlain, nommé rapporteur pour cette question, et que la Roumanie ferait réintégrer son arbitre au Tribunal mixte. La Roumanie s'est déclarée prête à accepter les propositions du Conseil, mais la Hongrie les a rejetées.

La déclaration suivante figure dans le rapport du Comité des Trois : « En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants conformément à l'article 239 du Traité de Trianon. » Le Conseil a décidé d'ajourner cette partie du rapport.

Lorsque le Conseil s'est réuni le 19 septembre, la Hongrie a proposé que la Cour Permanente de Justice Internationale fût priée de donner un avis consultatif sur les trois recommandations contenues dans le rapport.

Le Gouvernement roumain me demande de donner mon avis sur les deux questions suivantes :

1° En vertu de l'article XI du Pacte de la Société des Nations et de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil a-t-il le droit de refuser de procéder à la nomination d'un juge suppléant ?

2° Le Conseil devrait-il s'adresser à la Cour Permanente de Justice Internationale en vue d'obtenir un avis consultatif sur les propositions qu'il a faites aux Roumains et aux Hongrois en vue du règlement de leur différend ?

## II

Il ne me paraît pas nécessaire d'examiner en détail les faits du différend porté devant le Conseil en 1923 ; un résumé suffisant

se trouve dans le rapport du Comité des Trois présenté au Conseil le 17 septembre 1927. Il n'y a pas lieu non plus d'examiner la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte pour des questions portant sur l'application de la loi agraire roumaine, ni la question de savoir si la demande de *res judicata* présentée par la Hongrie est recevable. Les questions importantes sont celles de la compétence du Conseil dans le différend qui a surgi et de ses pouvoirs en ce qui concerne la nomination de deux membres suppléants au Tribunal, ainsi que la position du Conseil au sujet de la demande de la Hongrie tendant à obtenir un avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Il y a lieu de faire remarquer que le Pacte de la Société des Nations est une partie intégrante du Traité de Trianon; tout le Traité doit donc être considéré comme un seul acte.

Dans ce différend, les deux parties ont déjà, à plusieurs reprises, reconnu la compétence du Conseil en ce qui concerne leurs divergences d'opinions résultant de l'application de la loi agraire roumaine.

1) Par une lettre en date du 15 mars 1923, la Hongrie, se basant sur le paragraphe 2 de l'article XI du Pacte, s'est adressée au Conseil en lui demandant de se prononcer sur la légalité des mesures législatives et administratives prévues par les lois agraires roumaines, de déclarer qu'elles étaient contraires aux dispositions de l'article 250 du Traité de Trianon et d'ordonner que les biens enlevés aux optants hongrois leur soient restitués; enfin, qu'une indemnité pour les dommages subis soit accordée aux personnes lésées. A la suite de longues négociations sous la présidence de M. Adatci, on est arrivé à une solution transactionnelle, solution qui a été rejetée par la Hongrie.

2) Au mois de février 1927, la Roumanie, se basant sur le même article du Pacte (paragraphe 2, article XI) a présenté au Conseil une demande tendant à ce qu'elle soit autorisée à saisir le Conseil des raisons pour lesquelles elle a retiré son arbitre du Tribunal arbitral mixte lorsqu'il s'agirait de questions concernant l'application aux optants hongrois des lois roumaines d'expropriation.

3) La Hongrie a demandé au Conseil d'agir en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, et par suite du retrait du membre roumain du Tribunal arbitral mixte, de procéder à la nomination de deux membres suppléants.

4) D'autre part, la Hongrie a demandé au Conseil de solliciter



un avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale sur les trois propositions contenues dans le rapport du Comité des Trois chargé d'un examen approfondi de la question.

Les deux parties ayant fait appel au Conseil en vertu de l'article XI, reconnaissent donc que la continuation du différend affecte les relations internationales des deux Puissances intéressées et menace de troubler la paix ou la bonne entente entre les deux nations, dont la paix dépend. Il y a lieu d'observer que les deux parties, en appelant au Conseil, n'ont pas invoqué les articles 239 et 250 du Traité de Trianon ; ce n'est que lorsque l'affaire fut devant le Conseil que la Hongrie les invoqua. L'article XI ne stipule pas, en termes précis, ce que le Conseil ou l'Assemblée doivent faire lorsque leur attention est appelée sur des événements susceptibles de troubler les bonnes relations internationales, mais dans le premier alinéa de cet article qui traite de guerre ou de menace de guerre, il est prévu que la Société doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. Les articles XII, XIII et XV prévoient l'arbitrage ou le renvoi, devant le Conseil, de différends entre les Etats. Sir Frederick Pollock, en parlant de l'article XI, déclare : « En dehors de la procédure spécifique indiquée aux articles XII-XV, la Société, en cas de menace apparente à la paix générale, est investie de pouvoirs étendus qui pourront être exercés, selon le cas, par voie d'enquête, de conférence libre, intervention en vue de conciliation, ou avertissement opportun à une Puissance non membre de la Société » et j'ajouterais même « à une Puissance membre de la Société » (*"The League of Nations"*, 2<sup>e</sup> édition, page 137).

La compétence du Conseil est donc des plus étendues. Elle peut s'occuper de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde (article 4, parag. 4), et tout membre qui n'est pas représenté au Conseil sera invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement sera portée devant le Conseil. Cette disposition a été observée et un délégué hongrois siège en tant que membre du Conseil en vue d'examiner ce différend.

On peut prétendre que, dans un différend au sujet d'une question que les parties ont renvoyée à l'arbitrage, l'intervention du Conseil risquerait de bouleverser tout le système d'arbitrage.

Pour des questions de principe, lorsqu'un accord bien déterminé est intervenu entre les parties pour renvoyer une question définie à l'arbitrage et lorsqu'il ne s'agit pas de la compétence de la Cour, le Conseil ne doit pas, d'après l'article XV, intervenir. Mais telle n'est pas la situation dans le cas actuel. La Hongrie

s'est adressée d'abord au Conseil, en 1923, au sujet de la légalité des mesures législatives agraires roumaines, avant de faire des démarches pour porter la question de leur validité en ce qui concerne les optants hongrois devant le Tribunal arbitral mixte. On pourrait très bien interpréter une telle procédure comme indiquant que le Gouvernement hongrois avait des doutes sérieux quant à la compétence du Tribunal dans cette affaire. La Roumanie n'a soulevé aucune objection en ce qui concerne la compétence du Conseil pour traiter la question.

De plus, bien que cet argument puisse avoir quelque force si le Conseil était intervenu sur l'initiative d'un tiers, ou même sur l'initiative d'une des parties en cause, dans le cas actuel les deux parties se sont, à différentes occasions, adressées au Conseil au sujet du différend, quant au fond, et ont invoqué le même article du Pacte et non l'un ou l'autre des articles pertinents du Traité de Trianon.

J'estime que le Conseil a agi dans les limites de sa compétence en formulant les trois principes qu'il propose aux parties intéressées. Tout le différend en revient à la compétence du Tribunal arbitral mixte pour des question entraînant l'application de la législation agraire de la Roumanie.

La Roumanie prétend que ce Tribunal n'a aucune compétence pour régler de telles questions et elle refuse de reconnaître la validité des décisions confirmant sa compétence. Le Conseil n'a accepté le point de vue d'aucune des deux parties. Dans les recommandations qu'il a faites, il n'entend pas agir en tant que Cour d'appel rejetant la décision du Tribunal arbitral, mais il fait des propositions afin que le Tribunal puisse fonctionner d'une façon plus efficace au cas où la Roumanie se déciderait à faire réintégrer son arbitre.

### III

Le Comité des Trois a proposé que dans le cas où la Hongrie refuserait d'accepter les suggestions qu'il a faites, le Conseil s'abstienne de procéder à la nomination des deux membres suppléants au Tribunal en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon. Il est dit que le Conseil ne serait pas justifié en agissant ainsi ; que l'action du Conseil en vertu dudit article est automatique, — une simple question de procédure dans laquelle il n'a pas de choix. L'article prévoit la constitution du Tribunal et indique la procédure à suivre dans le cas où le Tribunal ne pourrait être constitué par suite d'une divergence d'opinions entre

sa fonction primordiale de maintenir des relations amicales entre les parties quant au choix des membres. Dans ce cas de désaccord, le Président et deux autres personnes seront choisis par le Conseil ; ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre. L'article envisage ensuite une autre situation : celle d'une vacance au sein du Tribunal après sa constitution, et prévoit que si un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes ci-dessus mentionnées, autres que le Président. L'article n'indique pas de quelle façon cette vacance peut se produire ; normalement, le décès ou la démission d'un membre donneraient lieu à une vacance. Dans le cas actuel, le Gouvernement roumain a retiré son représentant de la discussion d'une catégorie de questions. Ce retrait donne-t-il lieu à une vacance dans le sens de l'article ? Je ne pense pas qu'il y ait des dispositions qui empêchent le Conseil d'examiner la situation dans son ensemble et de décider si, en fait, une vacance a été créée. Le Conseil a le droit d'envisager quelle serait la situation s'il décidait qu'une vacance s'est produite, et il devrait procéder à la nomination des deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte sans obtenir préalablement, des deux parties, l'acceptation de ses recommandations. Dans cet ordre d'idées, le Conseil serait appelé à examiner la situation qui pourrait résulter d'un refus de la part du Gouvernement roumain d'exécuter des décisions prises contre ce Gouvernement dans des questions se rapportant aux lois agraires roumaines. Dans un tel cas, il y aurait infraction aux dispositions du paragraphe g) de l'article 239 qui prévoit que les parties conviennent de considérer les décisions du Tribunal comme définitives. Si cette situation se réalisait, la tension entre les deux Etats augmenterait encore davantage ; il serait impossible d'exécuter une sentence arbitrale et l'on demanderait au Conseil, en vertu du paragraphe 4 de l'article XIII, de proposer les mesures qu'il convient de prendre afin de la rendre exécutoire. Il s'ensuivrait alors un « différend susceptible d'entraîner une rupture », différend que les Parties signataires du Pacte sont convenues de porter devant le Conseil, conformément aux dispositions de l'article XV. Donc, toute la question reviendrait devant le Conseil. En conséquence, le Conseil avait le droit et le devoir d'examiner la situation dans son ensemble en décidant de la question de savoir s'il existe une vacance de nature à justifier l'exercice de ses fonctions : la nomination de deux membres en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon. Les fonctions du Conseil ne sont pas exclusivement automatiques. Le Conseil était donc justifié en gardant à l'esprit

les membres de la Société. La nomination des deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte ne mettrait pas fin au différend qui a surgi entre les parties.

#### IV

Il reste à examiner la question de la soumission à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis consultatif, des trois principes proposés aux deux parties par le Conseil. L'article XIV du Pacte prévoit que la Cour « donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ». La question de saisir la Cour est donc laissée entièrement à la discrétion du Conseil ou de l'Assemblée et il semble que la Cour a le pouvoir discrétionnaire de donner ou de refuser de donner un avis. Il se pose alors la question importante de savoir si le Conseil peut décider à la majorité de porter une question devant la Cour Permanente. Autant que je sache, cette question n'a jamais été définitivement réglée. Dans le cas où les deux parties en litige ne seraient pas d'accord pour porter une question devant la Cour et où il ne s'agirait pas simplement d'une question de procédure, mais d'une question qui serait tranchée par un avis consultatif, quant au fond, j'estime que le Conseil doit se prononcer à l'unanimité ; de plus, cette unanimité devrait comprendre les parties qui, pour l'affaire en instance, sont membres du Conseil. Dans ce cas, l'avis de la Cour permanente aurait l'effet d'une sentence arbitrale et le droit international stipule comme un de ses principes, qu'un Etat ne peut être contraint, sans son assentiment, à porter avec un autre Etat une question à l'arbitrage. Les Etats s'abstiennent de recourir à l'arbitrage dans des questions affectant leur indépendance et cette indépendance se trouve menacée lorsqu'ils sont empêchés de procéder ou de ne pas procéder à un acte que tout Etat indépendant a le droit d'accomplir ou de ne pas accomplir (J. Westlake — *International Law, Peace* 356). Telle est la manière de voir de la Roumanie. On a reconnu qu'il existe des cas — même des cas qui entraînent des considérations juridiques et l'interprétation de traités — susceptibles d'affecter l'indépendance d'un Etat et c'est précisément pour cette raison que des traités prévoient la création de Commissions Permanentes de Conciliation. Le Conseil remplit les fonctions d'une Commission Permanente de ce genre. Il a agi conformément aux principes juridiques et selon les conseils qui lui ont été donnés par des juristes de premier ordre ; au cours de ce différend, les deux parties se sont adressées au Conseil et elles doivent se laisser guider par ses décisions.

Aux deux questions qui m'ont été posées, je réponds de la façon suivante :

1) En vertu de l'article XI du Pacte de la Société des Nations et de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil de la Société a le droit de refuser ou d'accorder la demande faite par la Hongrie, tendant à la nomination de deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte.

2) Le Conseil de la Société n'est pas obligé de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale de donner un avis consultatif sur les propositions qu'il a faites au Gouvernement roumain et hongrois en vue du règlement du différend qui les sépare.

Cambridge, le 28 novembre 1927.

# La situation juridique dans le conflit roumano-hongrois

## EXPOSÉ

DE

M. Edouard HIS

*docteur en droit, ancien professeur aux Universités  
de Bâle et de Zurich.*

---

Un certain nombre d'optants hongrois avait, à partir de décembre 1923, déposé des requêtes au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois. Ces requêtes demandaient surtout la restitution des propriétés rurales qui venaient d'être expropriées par la Roumanie dans les territoires transférés à elle par le Traité de paix. La partie défenderesse déposa des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du Tribunal arbitral mixte. Les arguments qui demandaient l'incompétence avaient été mis en évidence par nombre d'autorités scientifiques; à ce sujet, je me réfère à ma première consultation, présentée au Gouvernement de Roumanie le 26 octobre 1926. Le Tribunal arbitral mixte se déclara quand même compétent par des arrêts du 10 janvier 1927, et enjoignit à la Roumanie de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

La Roumanie, vu cette aberration du Tribunal arbitral mixte des limites posées à ses fonctions par le Traité de paix, déclara le 24 février 1927 qu'elle s'abstiendrait de répondre à la question de fond et que, par conséquent, son juge ne siègerait plus dans le Tribunal arbitral mixte pour des requêtes des optants hongrois se défendant contre la réforme agraire.

Pour arriver à une solution pratique du conflit, aggravé encore par l'arrêt du 10 janvier 1927, la Roumanie saisit le Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte,

en le priant de lui permettre de porter à sa connaissance les raisons qui avaient dicté son attitude.

Dans les débats devant le Conseil, le 7 mars 1927, le représentant hongrois demandait au Conseil la nomination de deux membres suppléants afin de garantir au Tribunal arbitral mixte de continuer sa juridiction. Un Comité de Trois, nommé par le Conseil pour étudier cette question, proposa à celui-ci le 17 septembre 1927 l'acceptation de trois principes comme base d'un accord politique entre les deux parties. Mais la Hongrie refusa d'adopter ces principes et demanda de laisser continuer la juridiction du Tribunal arbitral mixte. Le représentant de la Roumanie se déclara favorable à la proposition du Comité des Trois. Le Conseil ensuite invitait les parties litigantes de répondre, jusqu'à sa session de décembre 1927, aux propositions du Comité.

C'est dans cet état de cause que nous examinons la question de la *compétence du Conseil* de la Société des Nations.

A présent il ne s'agit plus d'examiner la valeur de l'arrêt du Tribunal arbitral mixte du 10 janvier 1927. Je crois que les règles positives de l'art. 239 du Traité de Trianon ne permettent pas d'appliquer les règles bien connues du droit international sur l'arbitrage aussi aux Tribunaux arbitraux mixtes. On peut donc avoir des doutes sur la valeur juridique des arrêts du 10 janvier.

Mais le droit international ne connaît pas seulement la voie *judiciaire* pour trouver une solution d'un conflit international. Il y a aussi la voie *politique*.

C'était déjà en 1923 que la Hongrie attirait l'attention du Conseil sur une solution politique. Aujourd'hui c'est la Roumanie qui, avec de bonnes raisons, demande l'intervention de l'organe suprême de la politique internationale, du Conseil de la Société des Nations en invoquant l'art. 11, al. 2 du Pacte.

Nous nous posons donc les questions suivantes :

1. *Est-il admissible que la procédure judiciaire du Tribunal arbitral mixte soit mise de côté et que le Conseil la remplace par une solution politique?*

Le Conseil, sans doute, est un organe de politique. Quoique la séparation des pouvoirs ne soit pas absolument adoptée par le Pacte, le pouvoir judiciaire est différent de la politique. Dire que le Conseil est un organe judiciaire, ce serait restreindre la liberté d'action du Conseil (v. Le Fur, *Revue de dr. internat.* publiée par A. Sottile, 1927.4, p. 269). Celui-ci n'est pas lié à une procédure de la manière de celle des tribunaux. Il n'est pas obligé d'appliquer toujours le droit en vigueur. Il est obligé de respecter le

droit, mais son fonctionnement correspond à un devoir plus haut et plus responsable que celui de dire le droit. Comme organe politique il a à créer le droit nouveau. Il est en premier lieu organe de la législation internationale. Il cherche à former de nouvelles relations juridiques du droit des gens, qui dans la plupart des cas ne sont pas des « lois » générales, mais des conventions internationales, des traités, des accords entre Etats. Le Conseil ne doit pas léser le droit en vigueur, mais il doit favoriser la création d'un droit nouveau et meilleur.

## 2. *Quelles sont les relations de la solution politique avec la solution judiciaire ?*

Du point de vue juridique on pourrait dire que les deux voies, la juridiction du Tribunal arbitral mixte et la médiation ou l'intervention du Conseil de la Société des Nations, ont une valeur égale. Mais la vie pratique a le devoir de décider, laquelle des deux voies est à choisir. Dans notre cas on se demande, laquelle des deux doit prévaloir ?

Le droit de la Société des Nations distingue entre causes susceptibles d'une solution judiciaire ou arbitrale et causes non susceptibles de semblables solutions (voir : Pacte, art. 13, etc.). Pour les différends susceptibles c'est la juridiction ou l'arbitrage qui aura la préférence, pour les différends plutôt politiques c'est la solution diplomatique ou politique. De quel côté doit-on ranger les différends qui forment le conflit roumano-hongrois ?

Une expropriation simple, imposée par un état envers un individu pour son immeuble, n'est — en cas de contestation — autre chose qu'un différend juridique qui devrait être terminé par sentence d'un tribunal. Il en est autrement dans le conflit roumano-hongrois. L'ensemble des expropriations résolues par le Gouvernement de Roumanie envers tous les propriétaires de terres, soit roumains, soit étrangers, est déjà une affaire politique interne de premier ordre. De plus, l'ensemble des requêtes des optants hongrois vis-à-vis du Gouvernement roumain forme une question de haute politique nationale et internationale. Ces requêtes des optants hongrois causent plus ou moins un sabotage de la réforme agraire en Roumanie ; elles tendent à empêcher une réforme qui est une question vitale pour la Roumanie. Les optants demandent, en dernière analyse, des privilèges par rapport aux citoyens roumains ; par cela ils cherchent à introduire une inégalité de droit qui est tout à fait étrangère au droit constitutionnel de la Roumanie et au droit international. Les arrêts du Tribunal arbitral mixte sur sa compétence portent



atteinte à la souveraineté de l'Etat même. Ce ne sont pas de petits intérêts privés qui sont en question ; ce sont le pouvoir, l'intégrité et l'honneur du pays qui sont affectés dans notre conflit. Et même les bonnes relations internationales entre la Roumanie et la Hongrie sont troublées par ce conflit.

Un ensemble de procès formant un conflit d'une telle importance politique ne devrait pas être terminé par des instances qui ne donnent pas de garantie d'une solution satisfaisante du point de vue politique. C'est donc avec de bonnes raisons que la Roumanie a choisi la voie politique en soumettant le conflit au Conseil de la Société des Nations. Le conflit roumano-hongrois est plutôt susceptible d'une solution politique que judiciaire ou arbitrale.

### 3. *Le Conseil a-t-il le droit et le devoir de s'occuper du conflit ?*

Le Conseil a le droit de s'occuper de ce conflit, non parce qu'il posséderait un droit de surveillance sur les Tribunaux arbitraux mixtes, mais parce que les procès des optants hongrois, qui à première vue peuvent apparaître comme des litiges susceptibles d'une solution judiciaire ou arbitrale, sont devenus dans leur ensemble une question susceptible *seulement* d'une solution politique. La cause de ce développement de la nature des litiges est à chercher surtout dans l'obstination avec laquelle les représentants hongrois combattent la réforme agraire en Roumanie.

Au surplus, le Conseil est même *obligé* d'intervenir dans le conflit roumano-hongrois, si l'une des parties le demande avec de justes raisons.

En principe, les cas dans lesquels le Conseil doit intervenir sont restreints.

La Roumanie en demandant une solution du Conseil, a invoqué l'art. 11, alinéa 2 du Pacte. Les cas mentionnés dans l'alinéa 2 sont à traiter de la même manière que les cas de l'alinéa précédent. Ce dernier parle de guerre et menaces de guerre ; l'alinéa 2 met au même rang « toute circonstance » qui pourrait « affecter les relations internationales et (non pas ou) qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». Si un désaccord, un malentendu, un litige entre deux Etats commence à menacer la paix par des troubles, un appel au Conseil est admissible. De tels troubles peuvent même se borner à une des deux parties ; si, par exemple, l'excitation chez un peuple envers son peuple voisin a un caractère menaçant ou de troubles, pendant que le peuple voisin reste

tranquille, ce sont tout de même des troubles menaçant la paix qui justifient l'appel au Conseil.

4. *Quelles sont les mesures à prendre par le Conseil selon l'art. 11, alinéa 2 ?*

L'alinéa 1 de l'article 11 donne au Conseil le droit, et il le charge en même temps du devoir, de « prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations ». L'alinéa 2 ne parle pas des mesures à prendre. L'intention est donc, que, dans les cas du dernier alinéa, les mêmes mesures sont admissibles comme dans les cas de l'alinéa 1. Ces mesures doivent être « propres à sauvegarder », etc., mais elles ne sont pas limitées. *Le Conseil a la pleine et entière liberté de choisir entre ses moyens les plus graves pour atteindre son but, c'est de garder la paix.* L'opinion des auteurs qui voulaient limiter ce pouvoir du Conseil n'est nullement justifiée. Le Conseil peut même appliquer des sanctions militaires envers un état troublant la paix.

Cependant il y a une certaine différence entre le traitement des cas de l'alinéa 1 et de ceux de l'alinéa 2. L'alinéa 1, parlant des cas de guerre ou de menace de guerre, c'est-à-dire des dangers plus imminents, donne par cela au Conseil le droit d'appliquer des mesures plus efficaces, plus fortes, plus limitantes la liberté et la souveraineté d'un Etat. Les cas visés par l'alinéa 2 étant moins graves, peuvent être combattus par des mesures plus légères, sans que par cela le choix des mesures soit limité.

Les mesures à prendre selon l'art. 11 du Pacte peuvent consister en des bornes imposées au fonctionnement des pouvoirs constitutionnels d'un Etat. Le Conseil peut défendre l'exécution de jugements rendus par les tribunaux ; il peut même empêcher les tribunaux à siéger.

5. *Le Conseil peut-il refuser de nommer deux juges suppléants pour le Tribunal arbitral mixte ?*

L'art. 239 lit. a, alinéas 2 et 3 du Traité de Trianon oblige le Conseil à nommer, en cas de vacance, deux candidats dont l'un pourrait être élu par le Gouvernement demandant la nomination (gouvernement de l'Etat adverse). Par cette obligation, le Conseil est devenu l'organe exécutif du ci-devant Congrès de paix. Etant lié au droit international, et surtout au droit créé par les traités de paix, il n'est pas indépendant vis-à-vis d'une telle réglementation. Il partage la responsabilité du fonctionnement

des Tribunaux arbitraux mixtes, qui ne devraient cesser de siéger selon l'intention du Traité de paix.

Mais c'est cette responsabilité même qui pourrait contraindre le Conseil d'empêcher le fonctionnement d'un Tribunal arbitral mixte par une mesure nécessaire pour sauvegarder la paix selon l'art. 11 du Pacte. Cette mesure pourrait même consister en l'abstention de la nomination des candidats (selon l'art. 239 du Traité de Trianon).

Le Conseil, ayant la liberté de choisir entre les mesures politiques propres à sauvegarder efficacement la paix, devrait décider si le conflit est d'une telle gravité qu'il exige d'empêcher un Tribunal arbitral mixte à fonctionner. Cette éventualité peut arriver si ce Tribunal lui-même est la cause des troubles dans l'un des pays ou dans tous les deux. Dans le conflit roumano-hongrois il semble que surtout les arrêts du 10 janvier pourraient menacer la paix entre les deux parties. Si donc le Conseil voulait paralyser ce Tribunal, il le ferait avec le moindre effort politique en s'abstenant de nommer les deux candidats.

On pourrait répondre que ce serait une immixtion du Conseil dans la juridiction internationale. Ce n'est pas exact. Le Conseil ne toucherait pas les questions de fond. Il se bornerait, par des raisons de politique supérieure, à empêcher la procédure formelle ou de la retarder jusqu'à l'arrivée d'une situation, moins dangereuse.

Le Conseil pourrait se servir de ces droits pour cause de nécessité politique, mais non pas parce que la procédure politique est en tout cas supérieure à la procédure judiciaire. La grande difficulté sur la voie politique, où le Conseil cherche à marcher, réside dans la nécessité d'unir les deux parties par un commun accord. Dans notre cas ce n'est que la Roumanie qui s'est déclarée prête à adopter les propositions du Conseil, pendant que la Hongrie désire continuer la procédure judiciaire avec un juge présenté par le Conseil.

Le Conseil, ayant deux devoirs, celui de proposer deux candidats (un devoir formel) et celui d'empêcher le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte (un devoir de fond), doit choisir le dernier, parce que — comme l'a dit M. Politis — ce devoir est le plus impérieux, le plus pressant et le plus efficace (v. N. Politis, dans *Revue bleue*, 19 novembre 1927, page 677). Mais il va sans dire qu'un moyen d'une telle gravité ne doit être appliqué que comme *ultima ratio*, l'effet de cette mesure consistant à paralyser une juridiction internationale.

*6. Le Conseil peut-il empêcher l'exécution d'un arrêt valable du Tribunal arbitral mixte?*

En supposant même que l'arrêt du Tribunal arbitral mixte du 10 janvier 1927 sur sa compétence soit valable, on pourrait demander si le Conseil aurait le droit de retarder ou d'empêcher l'exécution d'un tel arrêt. La question doit être affirmée par les mêmes raisons que la question précédente (5). Si le Conseil estime que des raisons de politique supérieure nécessitent une mesure d'une telle gravité, rien ne l'empêchera de le faire, son pouvoir, selon l'art. 11 du Pacte, étant illimité.

Bâle (Suisse), le 30 novembre 1927.

---

# Le différend roumano-hongrois au sujet des expropriations en Transylvanie<sup>(1)</sup>

PAR

J. E. G. DE MONTMORENCY, M. A., LLb. (Cantab)

*Membre du Barreau*

*Quain Professor de Droit Comparatif à l'Université de Londres.*

---

On me demande de donner un avis sur certaines questions précises concernant les attributions du Conseil de la Société des Nations (en vertu du Pacte de la Société des Nations annexé au Traité de Trianon du 4 juin 1920 et de certains articles dudit Traité) par rapport à l'expropriation de propriétaires en Transylvanie dits Optants hongrois. Le litige entre les Gouvernements hongrois et roumain qui a donné lieu à ces questions est de la plus haute importance puisqu'il touche, en dernier lieu, aux principes dont dépend l'autorité de la Société des Nations.

## RESUME DE LA QUESTION

Les faits qui ont précédé ce différend semblent être les suivants :

Quelques mois avant la déclaration de guerre, en 1914, une élection générale en Roumanie a affirmé, pour des raisons de nécessité nationale, le principe de l'expropriation de grandes propriétés en vue de conférer aux paysans des droits de propriété réels et étendus. La déclaration de la guerre a retardé le mécanisme législatif, mais en 1917, au cours des hostilités, des mesures législatives appropriées furent adoptées aux termes desquelles les propriétaires expropriés devaient recevoir des titres de rentes payables en 50 ans et portant intérêt à 5 %, dont la valeur nominale équivalait à la valeur en espèces. Après l'armistice du

---

(1) Nous présentons ici la traduction en français de l'étude de M. le Professeur de Montmorency, publiée en anglais, *supra* p. 218.

11 novembre 1918, ces mêmes réformes sociales furent appliquées en Transylvanie ainsi que dans les autres territoires transférés à la Roumanie par suite de la guerre. Les paysans hongrois en Transylvanie ont bénéficié des mêmes avantages que les paysans roumains dans le territoire de l'ancien royaume de Roumanie, et les propriétaires hongrois ont subi les mêmes préjudices que les propriétaires roumains par suite de la chute de la monnaie roumaine. Les propriétaires hongrois en Transylvanie qui, en vertu du Traité de Trianon, ont décidé de conserver leur nationalité hongroise et qui sont désignés sous le nom d'optants hongrois, ont refusé et persistent à refuser de se soumettre aux réformes agraires à moins de recevoir une indemnité en or. Ils prétendent que la mise en vigueur de la loi agraire équivaut, en effet, à une liquidation ou à la rétention de biens ennemis (dans le sens de l'article 232 du Traité de Trianon) et que cette opération est expressément interdite par les dispositions de l'article 250 dudit Traité. L'article 250 prévoit que les réclamations introduites en vertu de cet article seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239 du Traité. L'article 239 indique le mécanisme pour la constitution de ce Tribunal composé de trois arbitres, deux des membres devant être nommés respectivement par les Gouvernements hongrois et roumain et le Président devant être nommé par accord entre ces deux Gouvernements. L'article indique également la procédure à suivre pour constituer le Tribunal en cas de désaccord entre les Gouvernements hongrois et roumain au sujet de la nomination du Président du Tribunal mais, en fait, un accord s'est réalisé et cette procédure alternative n'a jamais été appliquée.

Il s'est posé une question préjudicielle : le Tribunal mixte était-il compétent pour décider si l'expropriation de propriétés appartenant à des optants hongrois constituait ou non une mesure de liquidation ? Cette question fut discutée devant le Tribunal au mois de décembre 1926, le Gouvernement roumain comparaisant simplement en vue de déclarer que l'affaire n'était pas de la compétence du Tribunal. A la majorité, le 10 janvier 1927, le Tribunal s'est déclaré compétent, et immédiatement le Gouvernement roumain a retiré, de toute discussion de questions agraires, l'arbitre qu'il avait nommé et qui avait voté contre la décision du Tribunal.

Dans cette question de compétence, il y a lieu de faire remarquer que, en règle générale, un Tribunal arbitral ne peut fixer les limites de sa propre compétence à moins que l'acte en vertu duquel il a été constitué (dans ce cas, le Traité de Trianon) ne prévoit que sa juridiction doit dépendre de la décision du Tribunal lui-même, décision déclarant qu'il existe un état de choses

justifiant sa compétence. On ne me demande pas de donner un avis sur la question de savoir si, en vertu du Traité de Trianon, le Tribunal arbitral mixte a été investi de pouvoirs qui lui permettent de statuer en définitif sur sa propre compétence (1), mais je dois faire remarquer qu'il me semble difficile de discerner une telle délégation de pouvoirs dans le Traité de Trianon. En tous cas, il n'existe aucune Cour à laquelle on puisse faire appel concernant une décision du Tribunal arbitral mixte.

Comme suite à cette décision et au retrait de l'arbitre qui en est résulté, le Gouvernement roumain, par sa requête en date du 24 février 1927, a porté toute l'affaire (en application du paragraphe 2 de l'article 11 du Pacte de la Société des Nations) devant le Conseil de la Société afin d'expliquer son attitude. Le Gouvernement hongrois a répondu en demandant au Conseil de procéder, en exécution de l'article 239 du Traité de Trianon, au remplacement de l'arbitre retiré par le Gouvernement roumain. Le Conseil de la Société a examiné la question le 7 mars 1927 et a nommé un Comité de Trois chargé de trouver une solution et de présenter un rapport à la session du mois de juin 1927. Ce Comité a sollicité l'avis de six juristes éminents internationaux choisis parmi six nations différentes, et à la lumière des consultations établies, il a préparé le rapport qui fut présenté au Conseil le 17 septembre 1927. Ce rapport posait les trois principes suivants :

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire ;

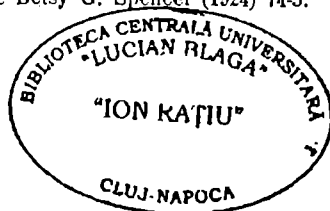
2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée ;

3° Les mots « saisie et liquidation » mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

En vue de ces principes, le Comité des Trois a suggéré au Conseil de faire les recommandations suivantes :

a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus ;

(1) Pour la question de compétence, voir les jugements rendus par les tribunaux anglais : MAY v. MILLS (1914) 30 Tlr. 287 ; PRICE v. PORKIN (1839) 10 A. et E. 139 ; FARRILL v. East Counties Railway Co 1848, 2 Exch. 344 ; A. g. de Manitoba (1922). 1. A. C. 276 ; le Res Judicata de Detsy G. Spencer (1924) 74-5.



b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte.

D'autres propositions furent également faites dans le cas où ces recommandations ne seraient pas acceptées soit par l'une des parties contestantes, soit par les deux.

Les propositions du Comité des Trois furent acceptées par le Gouvernement roumain mais rejetées par le Gouvernement hongrois. Après avoir longuement discuté la question, le Conseil a décidé, à l'unanimité, d'adopter le rapport dans les limites mais pas au delà des dispositions du littéra a). On demanda aux deux membres représentant les parties en litige de ne pas exprimer de suite leur opinion, mais de bien vouloir attendre le mois de décembre 1927, dans l'espoir qu'ils accueilleraient favorablement la décision du Conseil d'inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus.

On me demande mon avis sur les deux questions suivantes :

1. En vertu de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil a-t-il le droit de refuser de procéder à la nomination d'un arbitre suppléant ?

2. Le Conseil doit-il s'adresser à la Cour Permanente de Justice à La Haye en vue d'obtenir un avis consultatif sur les recommandations qu'il a lui-même suggérées aux contestants ?

#### AVIS

En vertu de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil a-t-il le droit de refuser de procéder à la nomination d'un arbitre suppléant ?

En premier lieu, j'aborde la question du point de vue de l'interprétation du texte de l'article 239. Le Tribunal arbitral mixte s'est déclaré compétent, par une majorité de deux voix à une, dans la question de l'expropriation, en application de la loi agraire roumaine, des optants hongrois, propriétaires en Transylvanie. Par suite de cette décision, le juge roumain siégeant au Tribunal fut retiré par son Gouvernement. La question d'interprétation est de savoir si le Conseil de la Société peut refuser de procéder à la nomination d'un suppléant. Je ne m'arrêterai pas ici pour examiner le droit du Tribunal d'affirmer sa propre compétence ou la légitimité de sa décision. Sur ce point, je me bornerai à dire que je me rallie aux vues exprimées par les six juristes mentionnés ci-dessus, mais j'ajouterai que, à mon avis, le retrait du juge roumain du Tribunal arbitral mixte de toute



discussion de questions agraires était pleinement justifié dans les circonstances.

Le Gouvernement hongrois a demandé au Conseil de la Société de procéder, en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, à la nomination d'un arbitre suppléant pour mettre le Tribunal à même de reprendre son travail en ce qui concerne les questions agraires. La question se divise en deux parties :

a) Le Conseil a-t-il le droit, selon l'interprétation de l'article 239, de procéder à la nomination d'un juge suppléant ?

b) Dans l'affirmative, est-il dans l'obligation d'y procéder ?

a) Il s'agit ici d'une simple question d'interprétation du texte de l'article 239 et de ses annexes. L'annexe § 1 prévoit que : « en cas de ... démission d'un membre du Tribunal... la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement ». Cette procédure est indiquée au paragraphe a) de l'article 239 qui est ainsi conçu : « Chacun de ces Tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des Gouvernements intéressés désignera un de ces membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés. Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations... Ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre. »

Jusqu'ici, il me semble évident que cette clause ne se réfère qu'à un différend éventuel quant au choix d'un Président. Le Président devait être nommé par commun accord ; à défaut de cet accord, le Conseil devait désigner trois personnes appartenant à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre et nommer une de ces personnes comme Président, les deux autres étant susceptibles, l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer. En fait, dans le cas de la Hongrie et de la Roumanie, l'accord s'est réalisé quant à la nomination du Président du Tribunal et le Conseil n'a pas été appelé à choisir trois personnes ou toute autre personne ; il n'existe donc pas de liste de remplaçants désignés à cet effet.

Le deuxième alinéa du paragraphe a) ne semble s'appliquer qu'au choix primitif d'un Président du Tribunal, mais le troisième alinéa étend le sens du deuxième et traite de la question de vacance au sein du Tribunal. Ce troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourroit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi par le Gouvernement

adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président. »

Cet alinéa suppose qu'il y a deux personnes disponibles choisies par le Conseil. Mais, en réalité, ces personnes n'existent pas puisque le Conseil ne devait les désigner, au moment de la constitution du Tribunal, qu'en cas de désaccord au sujet de la nomination du Président. J'estime que lors de la constitution définitive du Tribunal, le Conseil est devenu à cet égard *functus officiis*. D'après les dispositions du deuxième alinéa, les deux personnes dont il est question, et au cas où leur désignation s'imposait, devaient être disponibles pour remplacer le Président, et d'après le troisième alinéa, elles devaient être disponibles pour remplacer un membre sortant du Tribunal. Mais ces personnes n'ont jamais été nommées et, à mon avis, elles ne peuvent plus l'être maintenant. On pourrait arguer que dans le cas où le poste de Président du Tribunal deviendrait vacant, le Conseil aurait peut-être le devoir de nommer le Président ainsi que deux autres personnes au cas où un accord entre les deux Gouvernements ne pourrait intervenir, mais une telle hypothèse semble étendre outre mesure le sens du paragraphe a). On doit constater que le texte français prévoit d'une façon plus précise que le Conseil ne peut intervenir qu'au cas où un accord est impossible entre les deux Gouvernements concernant le choix d'un Président. Ce texte est ainsi rédigé :

« Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés. Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président..... »

En conséquence, j'estime que le Conseil n'intervient, en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, que lorsqu'il surgit un différend au sujet du choix d'un Président du Tribunal ; que, vu que l'occasion justifiant l'exercice de ce pouvoir ne s'est pas présentée lors de la constitution du Tribunal, le Conseil est vraisemblablement *functus officiis* dans cette affaire, mais que de toute façon, l'occasion ne pouvait se présenter (si jamais elle se présentait) qu'au moment d'une vacance à la Présidence du Tribunal. Dans ces conditions, le troisième alinéa du paragraphe a) de l'article 239 ne peut jouer que dans le cas où « les deux personnes » sont disponibles (et tel n'est pas le cas ici. L'annexe 1 indique la procédure à suivre afin de pourvoir à une vacance : « En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal, la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement. » Le troisième alinéa du

paragraphe a) ne traite que de l'insuccès éventuel de la procédure primitivement indiquée et ses dispositions n'offrent aucune solution à la présente difficulté. Le cas qui m'est soumis ne se trouve pas réglé par les termes de l'article 239. Il se peut que les rédacteurs du Traité aient intentionnellement commis cette omission, ou bien il se peut que ce cas n'ait de solution *per incuriam*. D'autre part, on doit se rappeler que l'arbitre roumain n'a été retiré qu'en ce qui concerne des questions déterminées et qu'il n'y a aucune vacance selon une interprétation de ce mot. Un juge qui, pour de bonnes raisons, refuse d'examiner une question déterminée ne peut être considéré comme s'étant retiré de façon à créer une vacance. Le Gouvernement qui l'a nommé peut être invité à le remplacer, mais ceci est une question tout à fait différente, question tombant sous le coup des dispositions du Pacte de la Société des Nations.

a et b). Donc dans les circonstances actuelles, je suis d'avis que, en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, le Conseil de la Société a non seulement le droit de refuser de procéder à la nomination d'un arbitre suppléant au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, mais il est dans l'obligation de ne pas y procéder.

Il reste la question de savoir si l'article 11 (2) du Pacte impose au Conseil un devoir qui ne serait pas rempli par suite du refus de la part du Conseil de nommer un juge suppléant au Tribunal.

En ce qui concerne cette question, je suis nettement d'avis que la réponse doit être négative puisque le droit que détient un membre de la Société de porter à la connaissance du Conseil toute circonstance qui menace de troubler les relations internationales n'impose nullement au Conseil le devoir de donner une suite exceptionnelle à une question particulière. Toutefois, je suis convaincu que, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le Pacte de la Société des Nations, le Conseil est compétent pour obtenir le remplacement d'un juge au Tribunal arbitral mixte en question. Le troisième alinéa de l'article 4 du Pacte stipule en termes précis que : « Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ». Si l'on applique ce pouvoir à un cas tombant sous le coup de l'article 11 du Pacte, cas où un membre de la Société a appelé l'attention du Conseil sur une circonstance « de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend », j'estime qu'il s'agit ici d'une « question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde ». A mon sens, le mot « connaît » qui figure à l'article 4 du Pacte donne au Conseil le pouvoir d'arriver à des conclusions pratiques

en vue de sauvegarder la paix du monde, et si une telle conclusion entraîne la nomination d'un juge suppléant au Tribunal arbitral mixte en question, j'estime que, en vertu de la procédure établie par l'article 15 du Pacte, le Conseil est autorisé à demander au Gouvernement roumain de remplacer le juge (retiré de la discussion de certaines questions) siégeant au Tribunal arbitral mixte, et de plus, qu'un refus de se conformer à cette demande entraînerait des sanctions indiquées à l'article 15 du Pacte. Cependant, je suis aussi nettement d'avis que le Conseil garde une liberté d'action entière en cette affaire et que le Pacte n'impose au Conseil aucune obligation de procéder à la nomination d'un juge suppléant. Mais cette question, bien que la réponse soit négative, conduit à l'examen de la deuxième des questions qui me sont soumises.

## II

Le Conseil doit-il s'adresser à la Cour Permanente de Justice de La Haye en vue d'obtenir un avis consultatif sur les recommandations qu'il a lui-même suggérées aux contestants ?

L'article 11 du Pacte accorde à chaque membre de la Société le droit d'appeler l'attention du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales. L'article 12 déclare que les membres de la Société conviennent de soumettre les différends soit à la procédure d'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. L'article 13 se réfère aux différends reconnus par les parties en litige comme étant susceptibles de solution arbitrale. L'article 14 vise la création d'une Cour Permanente de Justice Internationale qui « connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront », et « donnera des avis consultatifs sur tout différend ou sur tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ». L'article 15 dit que s'il s'élève un différend qui n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article 13, « les membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil ». Cette dernière procédure est obligatoire. Le troisième alinéa de l'article 15 déclare que « le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits... et les termes de ce règlement ». Si le différend n'a pu être réglé par le Conseil, celui-ci publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. Tout membre représenté au Conseil peut également suivre cette procédure.

A mon avis, les circonstances du différend rentrent dans la catégorie des questions prévues par l'article 15 du Pacte. En application du deuxième paragraphe de l'article 11, la Roumanie a appelé l'attention du Conseil sur des circonstances de nature à affecter les relations internationales entre elle-même et la Hongrie. Conformément aux dispositions de l'article 12 du Pacte, la Roumanie et la Hongrie sont tenues de soumettre un différend « soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil ». Les deux Etats souverains, tous deux membres de la Société, ne sont pas d'accord pour soumettre le différend à l'arbitrage conformément aux termes de l'article 13 ; l'affaire reste donc soumise obligatoirement à l'examen du Conseil en vertu des articles 12 et 15. Il y a lieu de rappeler, en passant, que la décision doit être prise par le Conseil puisqu'il est maintenant trop tard pour porter l'affaire devant l'Assemblée de la Société en application du paragraphe 9 de l'article 15.

Au cours de ses efforts en vue d'arriver à un règlement du différend, le Conseil a nommé un Comité de Trois, qui a obtenu l'avis unanime de six juristes éminents appartenant à six nations différentes, et le Conseil a décidé à l'unanimité que, en ce qui concerne les principes formulés par lesdits juristes, le rapport présenté par le Comité des Trois devait être approuvé afin de mettre fin au litige. En conséquence, le Conseil a invité « les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus ». Les deux parties, en tant que contestants, se sont abstenues de voter sur cette question (conformément à l'article 15 du Pacte), mais le Gouvernement roumain a précisé qu'il acceptait le rapport du Comité des Trois tandis que le Gouvernement hongrois a déclaré qu'il le rejetait. Le Président du Conseil a prié les représentants des deux parties de s'abstenir d'exprimer une opinion formelle jusqu'au mois de décembre 1927, et le Conseil a convenu de soumettre les recommandations contenues dans le rapport approuvé à l'examen des Gouvernements intéressés en les invitant à se conformer aux principes énumérés.

Il se pose maintenant la question de savoir si, dans ces conditions, le Conseil de la Société doit s'adresser à la Cour permanente de justice internationale à La Haye, en vue d'obtenir un avis consultatif sur les recommandations qu'il a suggérées aux parties en cause.

Je dois faire remarquer ici que dans le cas où le Conseil renverrait l'affaire à la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye en vue d'obtenir un avis consultatif en vertu de l'article 14 du Pacte, et si la décision de cette Cour était contraire à l'opinion exprimée par les six juristes qui ont déjà conseillé le Conseil, et, enfin, si cette décision de la Cour Permanente était

acceptée — et il y a lieu de supposer qu'elle le sera — par le Conseil, la conséquence équivaldrait à un traitement de préférence envers les optants hongrois, conséquence qui, d'après les renseignements en ma possession, a été expressément repoussée par le Comte Apponyi à la Conférence de la Paix en 1919.

Il n'y a aucun doute que la Cour en question a le pouvoir d'émettre un avis consultatif sur tout différend ou sur toute question qui lui sont soumis par le Conseil, mais, à mon avis, en soumettant le rapport aux parties et en publiant ce rapport, le Conseil a épuisé ses pouvoirs en ce qui concerne cette affaire. Conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 15, le Conseil a publié « un rapport... pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce ». J'estime que le Conseil de la Société agirait d'une manière incompatible avec sa dignité essentielle en soumettant à l'examen de quelque Tribunal que ce soit les solutions qu'il a déclarées être « les plus équitables et les mieux appropriées ». Sans doute, avant de publier son rapport, le Conseil aurait pu demander un avis consultatif à la Cour Permanente à La Haye. Au lieu de suivre cette procédure, il a préféré, en vertu de sa discrétion absolue, accepter un avis unanime de six juristes internationaux de la plus grande renommée. Après avoir pris connaissance de cet avis, le Conseil a publié un rapport unanime. Si l'on soumettait maintenant ce rapport à la Cour Permanente à La Haye, on créerait un précédent selon lequel ladite Cour deviendrait, en effet, une Cour d'appel pour des questions intéressant à la fois le droit et la politique examinées par le Conseil et l'Assemblée. Au cas où la Cour à La Haye n'accepterait pas les conclusions unanimes du Conseil de la Société, cela équivaldrait à une demande de la part de ladite Cour tendant à une modification des propositions qui, selon la décision du Conseil, sont « les plus équitables et les mieux appropriées » dans le sens de l'article 15 du Pacte.

A mon avis, un tel résultat risquerait de miner la confiance que l'on témoigne envers l'Assemblée et le Conseil de la Société en ce qui concerne des questions « de nature à affecter les relations internationales et qui menacent de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend ». J'estime qu'il n'y a rien dans la rédaction du Pacte de la Société des Nations de nature à suggérer une telle procédure. D'autre part, les avis consultatifs à solliciter en vertu de l'article 14 du Pacte doivent, à mon avis, être demandés soit par le Conseil, soit par l'Assemblée de la Société afin de leur permettre de préparer un rapport et non de mettre à l'épreuve un rapport déjà publié.

Dans ces conditions, je suis nettement d'avis que le Conseil

de la Société ne doit pas s'adresser à la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye en vue d'obtenir un avis consultatif sur des recommandations qu'il a lui-même proposées aux parties en litige pour la solution des problèmes qui se sont posés.

Le 16 novembre 1927.

---

# Avis consultatif

PAR LE

D<sup>r</sup> Walther SCHUCKING,

*Membre du Reichstag,*

*Professeur de droit et Directeur de l'Institut de Droit international à l'Université de Kiel, ancien Vice-Président de l'Institut de Droit international, Membre du Tribunal Arbitral de La Haye, Membre de la Commission d'experts de la Société des Nations pour la codification du Droit international.*

---

Les deux questions suivantes qui jouent un rôle spécial dans le conflit roumano-hongrois encore pendant devant le Conseil de la Société des Nations ont été soumises au soussigné afin qu'il donne son opinion juridique :

a) *Est-ce que le Conseil, saisi de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, peut refuser la nomination d'un juge?*

b) *Le Conseil doit-il renvoyer à la Cour de La Haye pour avis les règles qu'il a suggérées aux parties?*

Avant d'entrer dans la discussions de ces questions juridiques, faisons un court exposé des faits.

## PREMIERE PARTIE

### *Faits.*

L'article 250 du Traité de paix de Trianon dispose :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions.



« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question.

« Les réclamations, qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte prévu à l'article 239.

« Les biens, droits et intérêts visés par le présent article ne comprennent pas les biens soumis à l'article 191, Partie IX (Clauses financières).

« Rien dans le présent article ne portera atteinte aux dispositions de l'Annexe III à la Section I de la Partie VIII (Réparations) relativement à la propriété des ressortissants hongrois sur les navires et bateaux. »

Se référant à cet article, un nombre de sujets hongrois se sont adressés en décembre 1923 au Tribunal arbitral roumano-hongrois, alléguant que l'application de la loi agraire roumaine à leurs biens mobiliers et immobiliers est en contradiction avec les dispositions de l'article 250 du Traité de Trianon.

Le Gouvernement roumain par son représentant officiel au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a opposé à cette requête la question de l'incompétence, déclarant que les mesures découlant de la loi agraire et concernant les biens des optants hongrois ne pourraient être considérées comme « saisie » ou « liquidation » prévues dans l'article 250 du Traité de Trianon.

Cependant, le Tribunal arbitral mixte, à la majorité de deux juges contre un, se déclara compétent par une décision du 10 janvier 1927 et se réserva de juger lui-même l'affaire.

Par la suite (le 24 février 1927), le Gouvernement roumain a communiqué au Tribunal arbitral qu'il ne se prêtait pas à une discussion du fond et qu'il ne permettra à son juge d'assister désormais à aucune des requêtes agraires (1).

Le Conseil de la Société des Nations a entendu dans sa séance du 7 mars 1927, les représentants de la Roumanie et de la Hongrie.

Dans un rapport détaillé, le représentant du Gouvernement roumain a fait l'histoire de toute l'affaire et relevé que, d'après l'opinion de son gouvernement, le Tribunal arbitral par sa décision du 10 janvier 1927 a outrepassé la compétence qui lui a été

---

(1) Un exposé plus détaillé des incidents survenus au tribunal mixte le 10 janvier 1927 paraît superflu, étant donné que ces faits sont généralement connus et que, d'ailleurs, ils paraissent bien insignifiants pour la réponse que j'ai à donner aux questions qui m'ont été posées.

fixée par le Traité de Trianon et que pour cette raison le Gouvernement roumain ne se considère pas lié par ladite décision.

Le représentant de la Hongrie a proposé de sa part à la Société des Nations l'acceptation de la résolution suivante : « Le Conseil de la Société des Nations, après avoir entendu les explications des délégués de la Roumanie et de la Hongrie, constate que la Roumanie a décidé de retirer son arbitre national du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, lorsque ce Tribunal aura à se prononcer dans une affaire agraire et que, dans ce cas, le Tribunal ne saurait siéger, ce qui est inadmissible, désigne, conformément à sa pratique et aux stipulations des traités, deux ressortissants d'Etat restés neutres pendant la guerre comme arbitres remplaçants, pour que chaque Etat ait la possibilité de choisir, le cas échéant, le remplaçant de l'arbitre national, défaillant, de l'Etat adverse; et il passe à l'ordre du jour (2). »

A la fin de son discours le représentant de la Hongrie a formulé de nouveau le point de vue de son Gouvernement, en déclarant : « J'estime que le Conseil doit procéder à la nomination des deux arbitres supplémentaires conformément à sa pratique, avec la plus grande diligence, c'est-à-dire au cours de la présente session : la justice ne saurait être entravée (3). »

Le Conseil a décidé par la suite de faire étudier l'affaire et délégua comme rapporteurs Sir Austen Chamberlain et, à son désir, des représentants du Japon et du Chili (le « Comité des Trois »).

Dans la séance du 17 septembre 1927, Sir Austen Chamberlain a présenté le rapport du Comité.

Après un exposé historique de l'affaire, le rapporteur formule les résultats de l'étude et les propositions de résolution comme suit :

« Le Comité trouva donc dans la nécessité de chercher la solution par d'autres moyens. Un examen minutieux de la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte lui semblait avoir un intérêt primordial. Il s'est donc posé les questions suivantes :

1° Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître des demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois ?

2° Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle

---

(2) *Journal Officiel*, 1927, p. 370.

(3) *Journal Officiel*, 1927, p. 370.

mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire?

« Après avoir étudié et fait étudier ces questions par de hautes compétences juridiques, le Comité est arrivé aux conclusions suivantes :

« Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois doit son origine au Traité de Trianon. C'est un Tribunal international et sa compétence est, par conséquent, fixée par les termes du Traité qui l'a créé. Il n'a pas de compétence au delà de celle que lui a conférée l'accord des parties contractantes. Les limites de sa compétence se trouvent définies par les articles 239 et 250 du Traité de Trianon.

« La question actuellement soumise à l'examen du Conseil se rapporte aux requêtes adressées au Tribunal arbitral mixte, par des ressortissants hongrois, sur la base de l'article 250. Les dispositions de cet article interdisent la saisie et la liquidation, prévues à l'article 232 et à l'annexe à la Section IV de la Partie X du Traité, des propriétés des ressortissants hongrois situées sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Elles prévoient aussi la restitution à leurs propriétaires des biens, libérés de toute mesure de ce genre et de toute autre mesure de disposition, d'administration ou de séquestre prises dans la période qui s'est écoulée entre l'armistice et la mise en vigueur du Traité. Elles autorisent la présentation des requêtes par les réclamants ressortissants hongrois au Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois prévu à l'article 239.

« S'il pouvait être établi, dans un cas particulier, que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de disposition aux termes des articles 232 et 250, par suite d'une application à ladite propriété de la loi agraire roumaine, et si une requête était présentée en vue d'obtenir la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction pour accorder satisfaction.

« Le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour connaître des requêtes soulevées par l'application d'une loi agraire comme telle, à moins que l'hypothèse mentionnée à l'alinéa précédent ne se réalise. Dans ce dernier cas, la compétence du Tribunal arbitral mixte ne serait pas exclue du fait qu'il s'agirait de l'application d'une loi agraire.

« Comme il résulte de ce qui précède qu'une requête d'un ressortissant hongrois en vue d'obtenir la restitution de la propriété, conformément à l'article 250, pourrait rentrer dans la compétence du Tribunal arbitral mixte, même si la requête a pour origine une application de la loi agraire roumaine, nous passons à la définition des principes que l'acceptation du Traité de Trianon a rendus obligatoires pour la Roumanie et la Hongrie.

1° Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.

« Quant à l'article 250, celui-ci interdit l'application de l'article 232 à la propriété des ressortissants hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article, l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé. A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans le Traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire qu'elle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international exemptant des ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

« La question d'indemnité, quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue, n'entre pas ici en ligne de compte.

2° Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

« Toute disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément, ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, comme tels, en violation de l'article 250, et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire.

« L'interdiction pour les Hongrois de posséder des biens immobiliers dans les territoires transférés à la Roumanie, même étendue à tous les étrangers, ne serait pas conforme à l'obligation que la Roumanie a contractée par le Traité de permettre aux optants hongrois de conserver leurs biens immobiliers; mais c'est là une question étrangère à l'article 250.

3° Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que propriétaire est ressortissant hongrois.

« La faculté que se sont réservée les Puissances alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du Traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie de biens hongrois par le Gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois.

« Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au Conseil de faire les recommandations suivantes :

- a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus;
- b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte. »

Contre les trois règles proposées par le rapporteur et recommandées par le Conseil aux deux parties comme base d'une entente, le représentant de la Hongrie a fait valoir que le Conseil étant une instance politique n'aurait pas qualité de décider dans une question juridique (4) et proposa au Conseil de demander l'avis de la Cour permanente de Justice internationale au sujet de la justesse des trois règles.

Le Conseil se réserva la décision concernant ce point et proposa aux parties de s'abstenir, pour le moment, de prendre attitude définitive au sujet des trois règles et de ne faire connaître leur décision définitive qu'après un minutieux examen de ces recommandations par leurs gouvernements respectifs.

La proposition faite par le président du Conseil et acceptée par le Conseil dit :

« J'ai proposé que le Conseil se prononçât sur la recommandation contenue dans la partie du rapport que j'ai indiquée. Toutefois, délibérément, je n'ai pas invité les deux membres du Conseil qui sont parties au différend à donner leur opinion. Je les ai invités à ne pas donner une réponse définitive avant le mois de décembre, de manière que leurs gouvernements aient la possibilité d'examiner soigneusement et, comme je l'espère, favorablement le rapport du Conseil.

J'ai confiance que les deux parties seront d'accord pour ajour-

---

(4) « D'une façon générale, je me permets de dire, avec tout le respect que j'ai pour la haute autorité morale et politique du Conseil, que celui-ci n'a pas qualité pour interpréter le traité. Il n'a pas qualité juridique pour imposer aux parties l'acceptation de l'interprétation qui résulte de sa conviction scientifique. » (*J. Off.*, 1927, séance du 17 septembre 1927.)

ner au mois de décembre leur opinion formelle sur la partie du rapport en question et pour faire connaître au Secrétaire général, assez tôt avant cette réunion du Conseil, leur décision définitive, afin que celui-ci soit à même d'examiner, si cela est nécessaire, quelles autres mesures il peut alors avoir à prendre.

« Si les parties acceptent la suggestion que je viens de faire, je prie mes collègues de se joindre à moi pour soumettre les recommandations contenues dans le rapport à l'examen des gouvernements intéressés et leur demander de vouloir bien se conformer aux principes qui y sont indiqués. »

## DEUXIEME PARTIE

*Première question :* Est-ce que le Conseil, saisi de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, peut refuser la nomination d'un juge?

La réponse à cette question résulte d'une interprétation conformément au sens de l'article 239 du Traité de Trianon.

L'article 239 de ce Traité dispose entre autres :

« Un Tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des Puissances alliées ou associées d'une part, et la Hongrie d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun de ces Tribunaux sera composé de trois membres. Chacun des Gouvernements intéressés désignera un de ces membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre, en cas de besoin, de le remplacer, seront choisies par le Conseil de la Société des Nations et, jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent. Ces personnes appartiendront à des Puissances qui sont restées neutres au cours de la guerre.

« Si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation ci-dessus prévue d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président. »

Le paragraphe 1 de l'annexe à l'article 239 du même Traité dit :

« En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal, ou si un membre du Tribunal se trouve, pour une raison quelconque, dans l'impossibilité de remplir ses fonctions, la procédure, qui a été suivie pour sa nomination, sera employée pour pourvoir à son remplacement. »

Une interprétation conformément au sens de l'article 239 du Traité de Trianon concernant la question qui nous intéresse, notamment la nomination de juges supplémentaires par le Conseil de la Société des Nations, doit partir des considérations suivantes :

Les trois premiers alinéas de l'article 239 ainsi que le paragraphe 1 de l'annexe à cet article établissent les principes, suivant lesquels doit se faire la constitution et particulièrement la composition personnelle du Tribunal arbitral mixte. Concernant la question qui nous intéresse ici, il est prévu expressément que si, dans le cas d'une vacance, un Gouvernement ne nomme pas dans un délai d'un mois un nouveau juge national, ce juge sera choisi par l'autre Gouvernement entre deux personnes que le Conseil a le devoir de proposer.

La *ratio* de cette disposition est évidemment la suivante :

Par le fait qu'il est reconnu aux parties le droit de choisir elles-mêmes, en cas de vacance de juge dans les circonstances données, — ce juge entre deux personnes que le Conseil propose — on a voulu éviter que l'activité du Tribunal arbitral ne soit *arbitrairement* entravée par un procédé *injustifié* d'une des parties et que par la suite l'exécution des dispositions du Traité de paix ne soit *arbitrairement* sabotée.

On peut imaginer différentes possibilités de vacances d'un juge. Le paragraphe 1 de l'annexe à l'article 239 mentionne expressément comme cas de vacances : le décès ou la démission du juge ou, comme il est dit expressément, le cas où un membre du Tribunal « se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions ».

Conformément à une interprétation sensée de l'article 239, dans tous ces cas l'Etat auquel appartient le juge sorti doit être privé — par le fait qu'il est accordé à la partie adverse un droit spécial de nomination de juge — de la possibilité d'empêcher le fonctionnement normal du Tribunal arbitral par une non-nomination arbitraire d'un juge national et de saboter de cette manière les buts poursuivis par le Traité de Trianon.

Par l'institution de Tribunaux arbitraux mixtes les parties contractantes poursuivaient notamment le but : de faire définitivement disparaître par la voie arbitrale certains litiges prévus spécialement dans le Traité, un but qui ne pouvait être atteint que si les parties contractantes avaient créé des conditions préalables formelles et matérielles pour un fonctionnement sans entraves et normal du Tribunal arbitral.

Etant donné que le sabotage *arbitraire* de l'activité arbitrale par l'une ou l'autre des parties était tout à fait possible, il a été prévu comme sanction contre ce sabotage le principe exprimé

dans l'article 239, alinéa 3, suivant lequel dans le cas d'une vacance de juge, le Gouvernement, auquel appartenait ce juge, était obligé d'en nommer un autre dans un délai d'un mois, — contrairement la partie adverse serait autorisée de désigner elle-même ce juge supplémentaire parmi deux personnes choisies par le Conseil.

Suivant ces considérations le droit d'une partie de nommer dans des circonstances données également le juge de la partie adverse *ne peut être expliqué que par la pensée d'une protection augmentée contre une attitude arbitraire et injustifiée de la partie adverse.*

De ce qui a été dit il s'en suit encore que cette protection de droit augmentée ne peut subsister que si il y a une attitude *injustifiée* de la partie adverse. S'il n'y a pas d'attitude injustifiée de la partie adverse, il ne peut être question ni d'une protection de droit, parce qu'on ne peut être protégé que contre des actions injustifiées de la partie adverse, et non pas aussi contre des actions justifiées.

Ou pour parler plus concrètement : Si la vacance d'un poste de juge est provoquée par l'une des parties d'une manière justifiée, la partie adverse n'a pas le droit de demander qu'on désigne un nouveau juge.

Il est évident qu'il y a des cas où la provocation d'une vacance de juge pourrait être considérée comme justifiée. Ce serait le cas où un juge national serait constamment insulté ou maltraité par le président du Tribunal arbitral ou par le juge national de la partie adverse. De même, si un juge national de la partie adverse serait menacé des punitions pour le cas où il ne voterait pas dans un sens déterminé.

Si dans un cas semblable un Etat rappelle son juge, il agit d'une manière justifiée et il serait extrêmement absurde d'affirmer que la partie adverse aurait alors le droit de nommer un autre juge à la place du juge sorti.

Que l'article 239 du Traité de Trianon ne peut être interprété que dans le sens indiqué par moi, cela résulte aussi des règles générales concernant l'interprétation des Traités internationaux. Il est généralement admis que tout traité international est un accord de *bona fides*. Toute disposition d'un traité doit être interprétée de bonne foi. Au sujet de l'interprétation des traités internationaux M. Pradier-Fodéré écrit dans son « Traité de droit international public européen et américain », 1885, vol. II, p.885 :

« Comme il s'agit dans l'interprétation de donner aux paroles le sens qu'on doit présumer être le plus conforme à l'intention de ceux qui parlent, et comme on ne saurait présumer que personne veuille, non seulement ce qui est impossible physiquement,



mais encore ce qui l'est moralement, c'est-à-dire ce qui est tellement contraire à la raison qu'on ne peut l'attribuer à un homme qui est dans son bon sens, il s'ensuit que toute interprétation qui mènerait à une impossibilité physique ou à l'absurde doit être rejetée. »

Aucun homme sensé ne peut affirmer que si le juge national d'une des parties a obtenu au moyen de menaces de provoquer la démission du juge national de l'autre partie et que si cette partie refuse de désigner un nouveau juge, la partie adverse aurait le droit de procéder à la désignation de ce juge.

Il serait contraire aux principes fondamentaux de la bonne foi si un Etat, dont le juge a été forcé au moyen de menaces, le juge de la partie adverse à démissionner, avait encore le moyen d'empirer d'une manière factice la situation de la partie adverse en faisant siéger au Tribunal arbitral à la place de juge national sorti un ressortissant d'un autre Etat désigné conformément à l'article 239.

Il va de soi que le juge national en sa qualité de connaisseur de son droit national est en mesure de pouvoir sauvegarder mieux que n'importe qui — évidemment dans le cadre de l'activité judiciaire — les droits de ses nationaux.

Le résultat momentané de ce qui vient d'être exposé est que : l'article 239 du Traité de Trianon interprété dans son esprit doit être compris comme suit :

*Uniquement* dans le cas où une des parties provoque de manière injustifiée une vacance de juge, la partie adverse a le droit de demander un juge nouveau.

Ou, pour nous exprimer d'une façon positive :

Si une vacance de juge a été provoquée d'une manière justifiée, le droit de la partie adverse de repourvoir à cette vacance par la désignation d'un nouveau juge, n'existe pas.

Mais quels sont les cas dans lesquels la provocation d'une vacance de juge peut être considérée comme justifiée ?

Nous avons déjà énuméré un certain nombre de ces cas. Le principe est qu'on doit examiner dans chaque cas spécial si le rappel du juge est une action justifiée ou arbitraire.

Dans le conflit roumano-hongrois concernant l'excès de pouvoir du Tribunal arbitral roumano-hongrois à la suite de la décision du 10 janvier 1927, la question se pose de savoir si un éventuel excès de pouvoir du Tribunal arbitral autorisait le Gouvernement roumain à rappeler son juge du Tribunal arbitral avec la conséquence judiciaire que, dans un tel cas, le Gouvernement hongrois n'aurait pas le droit de faire désigner un juge nouveau.

Afin de trancher cette question nous devons partir tout d'abord

des considérations générales suivantes concernant le pouvoir de droit des décisions de Tribunaux arbitraux :

L'idée que la décision arbitrale a comme tâche de faire définitivement disparaître un litige quelconque, a fait que tant la doctrine que la pratique d'Etat reconnaissent unanimement à la décision arbitrale PRISE DE FAÇON LÉGALE les effets d'une *res iudicata*. Cette règle pourrait être admise comme un principe international incontestable.

« Tout comme à un jugement judiciaire, dit Lammasch, à la sentence arbitrale revient aussi, pour autant qu'elle n'exécède pas la compétence du Tribunal arbitral, l'effet de la *res iudicata* (Rechtskraft, p. 91). »

L'institut de droit international s'est occupé en 1877 de la question de la validité de droit des sentences d'instances arbitrales internationales et a pris la résolution suivante :

« La sentence dûment prononcée décide, dans les limites de sa portée, la contestation entre les parties. » (Art. 25 : Annuaire, I, p. 133.)

Presque identiques sont également les articles 54 et 81 des actes de paix de 1899 et 1907.

« La sentence, dûment prononcée et notifiée aux agents des parties, décide définitivement et sans appel la contestation. »

Si indubitable que soit le fait que toute sentence arbitrale dûment prononcée peut prétendre à l'effet d'une sentence définitive, c'est-à-dire à une force judiciaire formelle et matérielle, après un super-examen plus approfondi, de la doctrine et de la pratique d'Etat, il résulte que l'existence de défauts spéciaux de procédure, d'ordre formel ou matériel, lui enlèvent cet effet. Si nous recherchons la nature et les effets de ces défauts sur la force judiciaire de la sentence arbitrale, nous arrivons à la conviction que dans la littérature du droit international il existe la plus grande confusion. Une chose résulte avec certitude de la théorie et la pratique des Etats, à savoir que la présence de circonstances spéciales dans la procédure arbitrale rend la sentence arbitrale nulle. Il est vrai cependant, qu'en ce qui concerne les causes de cette nullité les opinions diffèrent.

Bulmerincq énumère encore les suivantes dix causes de nullité :

1° Compromis invalide; 2° Lésion du compromis; 3° Illégalité absolue; 4° Inexactitude de fait ou erreur due aux parties ou au juge arbitral; 5° Les parties n'ont pas été entendues suffisamment; 6° Le juge arbitral a jugé avec partialité; 7° Le juge a traité une partie avec astuce ou a procédé malhonnêtement; 8° Inconvenance imposée à la partie; 9° Subornation du juge

par l'une des parties; 10° Usage d'astuce de la part d'une des parties contre l'adversaire.

L'institut de droit international a réduit les cas sur la base desquels l'exécution des sentences arbitrales peut être refusée pour cause de nullité au nombre de quatre :

- a) compromis nul;
- b) excès de pouvoir;
- c) corruption prouvée d'un des arbitres;
- d) erreur essentielle (Annuaire I, p. 132).

Aux Conférences de La Haye cette question a également joué un rôle important.

La proposition russe de 1899, contenait à l'article 26, bien que partant du principe d'efficacité définitive des sentences arbitrales, la disposition que la sentence devait être nulle dans les cas suivants :

- a) excès de compétence;
- b) corruption prouvée du juge;
- c) nullité du compromis.

Pendant les discussions on a relevé le défaut d'une seconde instance qui pourrait décider, dans la procédure des Tribunaux arbitraux internationaux, de la question de l'efficacité de droit d'une sentence.

Eu égard peut-être, à ce fait l'article 26 de la proposition russe a été supprimé (cf. Lammasch, Rechtskraft, p. 148 et suivantes et plus en détail : Conférence Internationale de la Paix, vol. IV, p. 149).

Si douteux que paraisse le fait de savoir quels défauts de procédure peuvent rendre nulle une sentence arbitrale, dans le cas qui nous intéresse il suffit de constater que la présence d'un excès de compétence, *insoweit diese reicht*, a indubitablement comme effet la nullité de la sentence.

En ce qui concerne ce point, il pourrait à peine y avoir de doute.

C'est un principe que le juge arbitral n'agit comme juge arbitral que pour autant qu'il ne dépasse pas les limites que lui fixe le compromis; cette conception a trouvé sa cristallisation dans l'action « *extra commissum arbitri nihil facere potest* ».

Tout ce que le juge arbitral entreprend, en dehors des limites de la sphère de compétence qui lui a été tracée par le compromis intervenu entre les parties, ne peut être considéré comme acte de

juge arbitral et ne peut, par conséquent, prétendre à l'effet d'une *res judicata*.

Les auteurs de droit international sont, d'une manière surprenante, unanimes sur ce point.

Lammasch, par exemple, s'exprime comme suit :

« Enfin, en ce qui concerne la demande en nullité, des causes de nullité admises déjà par l'Institut de droit, deux seulement peuvent être prises en considération : la corruption et l'outrépassage du compromis. » (*Schiedsgerichtsbarkeit*, p. 221) et ailleurs :

« Si la sentence est prononcée par un Tribunal arbitral en dehors de la Cour Permanente (il est fait ici allusion à la Cour arbitrale de La Haye), vu la possibilité d'une très grande différence de caractère entre de tels Tribunaux, l'outrépassage du compromis pourrait être considéré comme cause de nullité » (*op. cit.* 223, cf. aussi Lammasch *Rechtskraft* p. 167-169).

D'une manière tout à fait nette s'exprime Weiss, R.D.J. 1910, p. 122 :

« Et lorsqu'il apparaît à l'une des parties que la condamnation qui l'a frappée est due à un excès de pouvoir, ou même à la corruption ou à la mauvaise foi de l'arbitre, elle a le droit et le devoir strict de se refuser à l'exécution de la sentence, en informant mon adversaire, ainsi que l'exigent les égards internationaux, des motifs qui la lui font tenir pour nulle et non avenue ».

Cf. dans le même sens aussi la conception Meurer, *Das Friedensrecht der Haager Konferenz*, I p. 348 et Zorn cité par Lammasch, *Rechtskraft*, p. 162 (5).

Si de ce qui vient d'être exposé, il résulte indubitablement qu'un éventuel excès de pouvoir du Tribunal roumano-hongrois aurait pour conséquence la nullité de la sentence du 10 janvier 1917, la réponse à la question posée déjà plus haut pour savoir si dans le cas d'un réel excès de pouvoir le Gouvernement

(5) Certains auteurs vont jusqu'à déclarer nulle même une sentence de la Cour Permanente Internationale dans le cas d'un éventuel excès de compétence (soweit diese nicht reicht). Cf. par exemple l'avis de Vezijls : « Ce cas fait surgir la question générale des conséquences que pourrait avoir pour les parties en litige un éventuel excès évident de compétence de la part du Tribunal. Malgré les dispositions des art. 60 et 61 du Statut, il n'y a pas de doute que, dans un tel cas, pour le moins la partie respective de la sentence ne lierait pas en droit les parties. Bien que pour la justice internationale tout appel à l'incident bien connu de la vieille pratique arbitrale « erreur essentielle » comme une prétendue cause de nullité de sentence arbitrale doit être, sans conteste, considérée exclue, certainement elle ne peut être également acceptée dans le cas d'un éventuel excès de compétence du Tribunal. » (*Zeitschrift für Völkerrecht*, 1926, page 521).

roumain est autorisé de rappeler son juge national du Tribunal arbitral, doit être absolument affirmative.

Ceci pour les raisons suivantes :

La création du Tribunal arbitral mixte a eu lieu afin d'assurer l'exécution de certaines dispositions du Traité de Trianon.

Tant que le Tribunal arbitral se confine dans les limites que lui trace le Traité de Trianon, il est dans l'exercice légal d'une sphère d'activité qui lui a été concédée par les parties contractantes (Puissances alliées et associées d'une part et la Hongrie d'autre part). Le Tribunal arbitral n'exécute dans ce cas que la volonté des parties contractantes.

Si cependant le Tribunal arbitral outrepassa sa compétence, il quitte le terrain du Traité de Trianon et ses actes doivent être considérés comme *non-voulus* par les Parties. Ils sont par conséquent en même temps irrélevants pour les Parties et ne peuvent donner lieu à des conséquences judiciaires ayant force obligatoire pour elles.

Par conséquent si dans le cas où il y aurait eu vraiment un excès de pouvoir — question que nous n'avons pas à examiner ici — le Gouvernement roumain, en rappelant son juge national du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, était dans son droit, car la Roumanie n'est obligée par aucun Traité de faire participer son juge national à des débats juridiques (prononciation de sentences contraires à la compétence) pour lesquels le Traité de Trianon ne constitue pas une base de droit.

Toute interprétation sensée des dispositions de l'article 239 du Traité de Trianon, qui confère à l'une des parties, dans des circonstances données, le droit de désigner également le juge de l'autre partie, ne peut mener qu'à la conclusion que cette sanction doit garantir l'exécution du Traité dans le sens d'une activité normale des Tribunaux arbitraux contre le sabotage arbitraire de l'une ou l'autre des parties.

Les actes judiciaires du Tribunal arbitral roumano-hongrois, qui ne se confinent pas dans le cadre fixé par le Traité de Trianon (ici notamment : prononciation de sentences contraires à la compétence), ne constitueraient plus une exécution de ce Traité et aucune des parties contractantes ne pourrait user du droit prévu à l'article 239 de ce Traité, à savoir : de désigner un nouveau juge, sans se mettre en contradiction avec sa propre volonté manifestée à la conclusion du Traité.

Les considérations énoncées ci-dessus permettent d'établir le résultat suivant :

Si le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a, par sa

sentence du 10 janvier 1927, outrepassé en réalité les compétences qui lui ont été attribuées par le Traité de Paix de Trianon, le retrait du juge roumain pour les procès agraires en question a eu lieu *de droit* et la Hongrie n'aurait, si elle interprétait raisonnablement l'article 239 du Traité de Trianon, aucun droit à la nomination d'un nouveau juge en lieu et place de celui qui fut retiré.

Cependant, dans le conflit roumano-hongrois, l'état des faits est plus compliqué par suite du fait que l'article 239 du Traité de Trianon prévoit expressément que, bien que ce soit les parties qui ont droit à la nomination du juge, le choix de ce juge doit être fait entre deux personnes, choisies par le Conseil de la Société des Nations.

Ici se pose la question de savoir quel rôle incombe juridiquement au Conseil de la Société des Nations lors de la nomination à un poste vacant de juge.

Il faut prendre comme point de départ les considérations générales suivantes :

Dans l'art 239 du Traité de Trianon, il est question que ces « deux autres personnes » .....*seront choisies* par le Conseil de la Société des Nations.

Ici se pose la question : La Société des Nations est-elle liée par les dispositions de l'article 239 du Traité de Trianon ?

Le texte de l'article 239 seul, si l'on ne tient pas compte du fait que le Traité de Trianon représente conjointement avec le Statut de la S. D. N. un seul Traité, ne permet aucune conclusion quant à la manière de procéder du Conseil de la S. D. N. Mais en tenant compte du fait que le Traité de Trianon forme avec le Statut de la S. D. N. un seul document, qu'au point de vue technique il représente donc un *seul* instrument de Traité, il en découle certainement la conclusion que par l'article 239 du Traité de Trianon des devoirs incombent au Conseil de la Société des Nations, devoirs auxquels il est lié en principe.

Cet aspect de la question se trouve appuyé par la pratique suivie par le Conseil de la S. D. N. :

C'est ainsi que le Conseil de la S. D. N. a désigné le 11 mars 1927 un nouveau président à la place du président démissionnaire du Tribunal arbitral germano-polonais. De plus, le Conseil de la S. D. N. a désigné, lors du retrait par le Gouvernement allemand de son juge national du Tribunal arbitral mixte franco-allemand à l'occasion de l'occupation de la Ruhr, deux personnes entrant en ligne de compte, en qualité de juges remplaçants, en exécution des dispositions de l'article 304 du Traité de Paix de Versailles.

Si l'article 239 met ainsi au Conseil de la S. D. N. le devoir de principe de procéder à la désignation de deux juges, dans les circonstances prévues dans cet article, ce choix doit être fait, de bonne foi, et dans un *tempus utile*.

Partant des considérations qui viennent d'être énoncées et sur la base de considérations juridiques de portée générale, une réponse peut être donnée à la question :

Etant donné que le Gouvernement roumain a refusé de reconnaître la sentence arbitrale du 10 janvier 1927 pour excès de pouvoir, le Conseil de la S. D. N. doit-il admettre la proposition hongroise tendant à la nomination de deux juges remplaçants, en exécution des dispositions de l'article 239 du Traité de Trianon ?

Pour répondre à cette question, il faut partir du point de vue :

1° Qu'une sentence arbitrale établie par suite d'un excès de pouvoir est entachée de nullité ;

2° Que, en cas d'excès de pouvoir, chaque partie a le droit de retirer son juge national, pour empêcher d'autres jugements dans cette affaire ;

3° Qu'une obligation résultant de l'article 239 du Traité de Trianon pour la nomination d'un nouveau juge en lieu et place de celui qui a été retiré, n'existe pas en cas d'excès de pouvoir ;

4° Que par l'article 239 du Traité de Trianon, le concours du Conseil de la S. D. N. dans l'action ayant pour but la suppression d'une vacance de juge, lui est réservé ;

5° Que le Conseil de la S. D. N. ne peut refuser en principe et en général son concours dans l'action ayant pour but la nomination du juge remplaçant ;

6° Mais que, tant que subsistent des doutes quant à la question de savoir si le Tribunal arbitral roumano-hongrois n'a pas, par sa sentence du 10 janvier 1923, dépassé les compétences qui lui furent attribuées par le Traité de Trianon, le Conseil de la S. D. N. doit s'abstenir de nommer des juges remplaçants,

*En procédant contrairement à cette règle, son action dans le but de supprimer la vacance du juge, représenterait une injustice vis-à-vis de la Roumanie ;*

7° Que le Conseil de la S. D. N. ne peut procéder à la nomination des juges que dans le cas où il a acquis la certitude qu'il n'existe aucun excès de pouvoir (un examen de la question lui incombe dans tous les cas).

Pour les raisons énoncées, la question posée au début :

« Est-ce que le Conseil, saisi de l'article 11 du Pacte et de l'article 239 du Traité de Trianon, peut refuser la nomination d'un juge? »

doit être résolue comme suit :

Tant que le Conseil de la S. D. N. a des doutes sur la question de savoir si le Tribunal arbitral roumano-hongrois n'a pas, par sa sentence du 10 janvier 1927, outrepassé les compétences qui lui furent attribuées par le Traité de Trianon, il doit s'abstenir de la nomination de juges remplaçants.

### CHAPITRE III. — TROISIEME PARTIE

Deuxième question : *Le Conseil doit-il renvoyer à la Cour de la Haye pour avis consultatif les règles qu'il a suggérées aux parties?*

Il est nécessaire, pour répondre à la présente question, de rappeler ici encore une fois l'état des faits. Il a été déjà fait mention à la première partie que le Conseil dans sa séance du 7 mars 1927 a nommé un « Comité de Trois » pour l'examen du conflit roumano-hongrois et pour faire un rapport dans cette question. Comme il ressort des protocoles du Conseil de la S. D. N., les représentants de la Roumanie, ainsi que celui de la Hongrie se sont déclarés d'accord avec cette solution (6).

Cette manière de procéder du Conseil de désigner un comité pour étudier une affaire doit être considérée comme absolument correcte.

Pour supprimer par l'arbitrage une matière à conflit, le « Comité des Trois » établi trois « règles », qu'il veut faire dériver d'une interprétation du Traité de Trianon et ces règles ont été soumises par le Conseil de la S. D. N. aux parties pour leur approbation. Le représentant de la Hongrie a suggéré que le Conseil devrait demander à la Cour de Justice Internationale un

(6) Le représentant roumain Titulesco a déclaré : « Je dois tout d'abord remercier Sir Austen Chamberlain d'avoir bien voulu accepter de rapporter cette question et je serais très reconnaissant à l'honorable représentant du Chili et à l'honorable représentant du Japon, s'ils voulaient bien faire partie du Comité d'études chargé d'établir le rapport qui sera soumis au Conseil. »

Le représentant hongrois Gajzago a déclaré : « Je prends note également, avec une grande satisfaction, de l'acceptation de Sir Austen Chamberlain, et je serais heureux, pour ma part, que les honorables représentants du Japon et du Chili, voulussent bien se rallier à la proposition du Président. Je les remercie d'avance pour toute la peine qu'ils prendront pour contribuer à la solution de cette question. »



rapport sur la question si ces « règles » découlent vraiment du Traité de Trianon.

Le Conseil est-il obligé de demander un tel rapport?

La réponse à cette question doit, tout d'abord, être cherchée dans le Pacte. Il n'est question ici que d'un avis de la Cour Permanente de Justice Internationale. Il y est dit que la Cour Internationale de Justice doit donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Conseil ou par l'Assemblée. Il n'y est nulle part question d'une *obligation* pour le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations de demander un tel avis de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Il est cependant possible qu'un texte de droit commun ait acquis cette interprétation par habitude. Mais même ceci n'est pas le cas. La pratique de la S. D. N. permet de conclure le contraire.

C'est ainsi que quelques membres du Conseil avaient exprimé le vœu à l'occasion de l'incident de Corfou, qu'un avis de la Cour Permanente de Justice Internationale soit demandé. Le représentant de la Suède, Branting, surtout, avait usé de toute son influence pour obtenir la demande d'un tel avis. Malgré cela, il n'a pas réussi à faire imposer son point de vue et les questions de droit dont il s'agissait ont été soumises à l'examen d'un comité de juristes.

Un autre exemple : En 1923, le Gouvernement lithuanien pria le Conseil de la S. D. N. de demander un avis de la Cour Permanente de Justice Internationale au sujet de l'attitude du Conseil de la S. D. N. dans l'affaire de Vilna. Le Conseil n'a pas donné son adhésion à la demande de la Lithuanie.

La seconde question qui m'est soumise :

Le Conseil doit-il renvoyer, à la Cour de la Haye, pour avis, les règles qu'il a suggérées aux parties?

Etant donné :

1° Que les statuts eux-mêmes ne contiennent aucune obligation du Conseil de demander l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale;

2° Qu'un principe de droit acquis par l'habitude ne peut pas être prouvé.

On doit répondre à la question ci-dessus ainsi qu'il suit :

Que le Conseil de la Société des Nations n'a pas l'obligation de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis sur les règles soumises à l'approbation des parties.

*Etant donné que l'obligation juridique de demander, sur la proposition d'une des parties, l'avis de la Cour Permanente de*

*Justice Internationale, n'existe pas, la question de savoir s'il est opportun que le Conseil de la S. D. N. demande l'avis de la Cour Permanente de Justice internationale au sujet de l'exactitude matérielle des recommandations faites par lui aux parties, est plutôt une question de sa compétence. Une réponse à cette question de compétence n'entre pas dans le cadre de la présente étude.*

Kiel le 26 novembre 1927.

---

# ERRATA

---

<u>PAGES :</u>	<u>AU LIEU DE :</u>	<u>IL FAUT LIRE :</u>
110, ligne 12	...acceptées par sa demandeur...	...acceptées par le demandeur...
119, ligne 10	Au cas de refus de la part de la Hongrie, seul le Comité estime...	Au cas de refus de la part de la Hongrie <i>seule</i> , le Comité estime...
181, ligne 16	...de absentéistes...	...des absentéistes...
247, ligne 11	car on ne conçoit pas que dans un pays les propres nationaux	(cette ligne est à <i>supprimer</i> ).
286, ligne 10	En cas re refus...	En cas <i>de</i> refus...
477, ligne 14	...n'a plus de valeur que l'avis d'un passant quelconque...	...n'a <i>pas</i> plus de valeur que l'avis d'une <i>personnalité</i> quelconque...
484, ligne 16	Sous l'apparence d'un juge à un Tribunal Arbitral Mixte, c'est en réalité toute l'économie du nouveau régime agraire qui est en jeu ici.	Sous l'apparence d'une <i>discussion minime concernant la désignation</i> d'un juge au Tribunal Arbitral Mixte, c'est en réalité toute l'économie du nouveau régime agraire qui est en jeu ici.
78, ligne 29	C'est cette seconde espèce de liquidation qui est interdite à la Roumanie par le Traité de Trianon sur les territoires démembrés de l'ancienne Autriche-Hongrie qui lui sont attribués, autrement dit en Transylvanie.	C'est cette seconde espèce de liquidation qui est interdite <i>en même temps que la première</i> à la Roumanie par le Traité de Trianon sur les territoires démembrés de l'ancienne Autriche-Hongrie qui lui sont attribués, autrement dit en Transylvanie.

---



# TABLE DES MATIÈRES

---

## PREMIÈRE PARTIE

	Pages
JUGEMENT du Tribunal arbitral roumano-hongrois dans une affaire-type d'optant hongrois .....	5
OPINION DISSIDENTE de l'arbitre roumain dans les affaires agraires traduites devant le T. A. M. roumano-hongrois sur l'exception d'incompétence .....	13
RAPPORT DE SIR AUSTEN CHAMBERLAIN au Conseil de la Société des Nations .....	26
Alejandro ALVAREZ : La réforme agraire : le litige hungaro-roumain devant le Conseil de la Société des Nations (article paru dans <i>l'Europe Nouvelle</i> , n° 507 du 29 octobre 1927, p. 1450) .....	35
Jean APPLETON : Histoire d'un Conflit (article paru dans la <i>Revue des Vivants</i> , n° 10, novembre 1927) .....	49
Etienne BARTIN : Les transformations de la propriété foncière roumaine et le régime des liquidations (article paru dans le <i>Journal du Droit International</i> , livraison de juillet-octobre 1927, p. 875) ....	64
M. H. BERTHELEMY : Consultation pour l'Etat roumain ..	94
René CASSIN : La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations .....	111
Giulio DIENA : Consultation concernant le différend entre la Roumanie et la Hongrie relativement à la réforme agraire roumaine .....	129
Léon DUGUIT : Le différend roumano-hongrois et le Conseil de la Société des Nations (article paru dans la <i>Revue de Droit International et de Législation comparée</i> (Bruxelles), n° 4-5 de 1927) .....	144

Louis LE FUR : La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie (article paru dans le <i>Bulletin Mensuel de la Société de Législation comparée</i> , n <sup>os</sup> 10-12, octobre-décembre 1927) .....	168
Louis LE FUR : Affaire des optants hongrois en Transylvanie (article paru dans la <i>Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques</i> (Genève), n <sup>o</sup> de décembre 1927) .....	194
Charles LYON-CAEN : La Question des optants hongrois devant le Conseil de la S. D. N. ....	210
J. E. C. DE MONTMORENCY : The Roumano-Hungarian dispute as to expropriations in Transylvania ....	218
Paul PIC : Un grand conflit international : Les lois agraires roumaines et la question des optants hongrois devant la Société des Nations .....	228
Maurice PICARD : Les transformations de la propriété foncière roumaine et le droit international commun (article paru dans le <i>Journal du Droit International</i> , livraison de juillet-octobre 1927, p. 907) ..	256
André-PRUDHOMME : Rôle et pouvoir du Conseil de la Société des Nations dans le différend roumano-hongrois (article paru dans le <i>Journal du Droit International</i> , 4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> livraison, 1927) .....	276
N. POLITIS : La Société des Nations et les Tribunaux arbitraux mixtes (article paru dans la <i>Revue Bleue</i> du 19 novembre 1927) .....	306
ROBERT REDSLOB : L'attitude du Conseil de la Société des Nations dans le litige hungaro-roumain sur la réforme agraire en Transylvanie .....	316
Albéric ROLIN : Les réformes agraires en Roumanie et la compétence des tribunaux arbitraux mixtes (article paru dans la <i>Revue de Droit International et de Législation comparée</i> , n <sup>o</sup> 4, 1927) .....	340
Marcel SIBERT : Une phase nouvelle du différend roumano-hongrois : L'affaire des optants devant le Conseil de la Société des Nations (17-19 septembre 1927) (article paru dans la <i>Revue générale de Droit International public</i> , n <sup>o</sup> 5, 1927) .....	367
A. SOTTILE : La limite de la compétence du Conseil de la	

Société des Nations au terme de l'art. 11 du pacte de la S. D. N. et le conflit roumano-hongrois au sujet des optants hongrois (article paru dans la <i>Revue de Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques</i> (Genève), n° de décembre 1927) .....	405
Karl STRUPP : Le litige roumano-hongrois concernant les optants hongrois en territoire roumain .....	432
H. DONNEDIEU DE VABRES : La question des optants hongrois et la Société des Nations (article paru dans la <i>Bibliothèque Universelle et Revue de Genève</i> , novembre 1927) .....	454
Charles DE VISSCHER : La phase actuelle du différend roumano-hongrois concernant l'application de la réforme agraire .....	470
Albert WANL : La question des optants hongrois et le Conseil de la Société des Nations (article paru dans la <i>Revue Politique et Parlementaire</i> , n° 396 du 10 novembre 1927) .....	486

---

## DEUXIÈME PARTIE

Jules BASDEVANT, Gaston JÈZE, Nicolas POLITIS : Consultation sur la compétence du Tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque à l'égard de la réforme agraire tchécoslovaque (Cette consultation a été donnée au Gouvernement tchécoslovaque, le 9 février 1927, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque). .....	499
Edouard HIS : Consultation juridiquement motivée sur la question de la compétence du T. A. M. roumano-hongrois (Cette consultation a été donnée au Gouvernement roumain, le 26 octobre 1926, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois) .....	521
J. LIMBURG : Avis consultatif concernant la position d'un optant hongrois en Transylvanie en rapport avec	

la réforme agraire en Roumanie (Cette consultation a été donnée au Gouvernement roumain, le 15 octobre 1926, en vue des débats sur la compétence devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois) .....	534
--	-----

---

### SUPPLÉMENT

J. L. BRIERLY : The Case of the Hungarian Optants before the Council of League of Nations.....	565
— Affaires des Optants Hongrois devant le Conseil de la Société des Nations .....	571
A. PEARCE HIGGINS : The case of the Hungarian Optants before the Council of League of Nations.....	577
— Affaire des Optants Hongrois devant le Conseil de la Société des Nations.....	584
Edouard HIS : La situation juridique dans le conflit roumano-hongrois .....	592
J. E. G. de MONTMORENCY : Le différend roumano-hongrois au sujet des expropriations en Transylvanie.....	599
Walter SCHUCKING : Avis consultatif .....	610
Errata .....	629

---



---

PARIS

IMPRIMERIE DU PALAIS

20, Rue Geoffroy-l'Asnier, 20

---